NAAR EEN DIENSTBAAR EN STABIEL BANKWEZEN

COMMISSIE STRUCTUUR NEDERLANDSE BANKEN

juni 2013

NAAR EEN DIENSTBAAR EN STABIEL BANKWEZEN

COMMISSIE STRUCTUUR NEDERLANDSE BANKEN

juni 2013

Commissie Structuur Nederlandse Banken

Herman Wijffels (voorzitter)
Barbara Baarsma
Hans Biesheuvel
Arnoud Boot
Dolf van den Brink
Bart Combée
Sylvester Eijffinger
Wim van den Goorbergh
Frank Harmsen
Fleur Meijs
Margot Scheltema
Dirk Schoenmaker
Sweder Baron van Wijnbergen

Adviseur:
Jan Sijbrand (De Nederlandsche Bank)

Secretariaat:
Jaap Rotte
Sieuwerd van der Zwaag
Wolf Zwartkruis
(Ministerie van Financiën)

Inhoudsopgave

Samenvatting

De Commissie Structuur Nederlandse banken heeft onderzocht hoe de dienstbaarheid en de stabiliteit van de banken en het bankwezen kunnen worden verbeterd. Dit rapport vormt hiervan de weerslag en bevat aanbevelingen met die strekking. Dienstbaarheid wil zeggen dat in Nederland actieve banken op maatschappelijk verantwoorde wijze alle bancaire producten en diensten leveren, die de Nederlandse economie, burgers en bedrijven, nodig hebben in hun ontwikkeling. Banken spelen een centrale rol in de allocatie van financiële middelen: zij bepalen, gestuurd door het marktmechanisme, voor een belangrijk deel welke activiteiten worden gefinancierd en kunnen worden uitgevoerd. Onder stabiliteit verstaat de commissie dat de banken en het bankwezen hun economische functies goed vervullen en bestand zijn tegen schokken.

De aanleiding voor dit onderzoek is dat de banken in de afgelopen jaren onvoldoende dienstbaar en stabiel zijn geweest. Al voor de crisis bestond er onvrede over de wijze waarop banken hun klanten bedienden en dat is in sommige opzichten ook nu nog het geval, zoals over de beperkte beschikbaarheid van krediet. Tijdens de crisis bleken verschillende banken in Nederland omvangrijke staatssteun nodig te hebben. Daardoor is een vertrouwensbreuk ontstaan tussen de maatschappij en de banken. Dit is ernstig omdat banken essentiële functies voor de economie vervullen. Hoewel inmiddels al veel is gedaan om de dienstbaarheid en de stabiliteit van banken te verbeteren, zijn meer maatregelen nodig voor een herstel van vertrouwen. Om dit te herwinnen beveelt de commissie aan dat banken hun visie op de rol die zij in de samenleving willen vervullen, vastleggen in een maatschappelijk statuut.

De Nederlandse economie en bankwezen zijn sterk internationaal georiënteerd. In het bijzonder de Europese Interne markt en de bijbehorende regelgeving zijn in belangrijke mate bepalend voor de Nederlandse banken. Het bankwezen is hierin zodanig ingebed dat de ontwikkelingen in deze context het kader zijn voor de gedachtevorming van de commissie. Onder meer de oprichting van een bankenunie is hierbij een belangrijk oriëntatiepunt.

In de visie van de commissie is het wenselijk dat de Nederlandse banksector zo divers mogelijk is naar omvang, doelgroep, nationale of internationale oriëntatie, eigendomsstructuur en land van herkomst (al dan niet een Nederlandse bankvergunning). Diversiteit is een waarborg voor concurrentie en een ruim aanbod van financiële producten en diensten. Naast gespecialiseerde instellingen zijn universele banken van voldoende omvang nodig, met name om de internationale activiteiten van het Nederlandse bedrijfsleven - een belangrijke bron van welvaart - te financieren en met een breed palet aan diensten te ondersteunen.

Dienstbaarheid

Een belangrijke voorwaarde voor dienstbaarheid is voldoende concurrentie in de Nederlandse bankenmarkt. De concurrentie is echter verminderd als gevolg van de - noodgedwongen - uitgevoerde overheidsinterventies, de toenemende consolidatie in het bankwezen en doordat buitenlandse partijen zich terugtrekken. Vooral het midden- en kleinbedrijf (MKB) en consumenten hebben klachten over de dienstverlening door banken. Deze bedrijven klagen dat banken hun klanten niet meer kennen en dat onvoldoende krediet beschikbaar is, onder meer voor innovaties en de overgang naar meer duurzame productiemethoden. Juist kleinere bedrijven en consumenten zijn van het bankwezen afhankelijk voor de financiering van hun activiteiten en andere bancaire diensten. Zij zijn bovendien kwetsbaar doordat zij minder expertise hebben dan banken en dus afhankelijk zijn van integer klantgericht advies.

Diversiteit en concurrentie

Om de diversiteit en concurrentie te verbeteren doet de commissie een aantal aanbevelingen. Zo is het wenselijk dat de concurrentieverhoudingen genormaliseerd worden door de banken die in handen van de Staat zijn gekomen te privatiseren zodra de omstandigheden dit toelaten en door het financieringsvoordeel van de systeembanken zoveel mogelijk weg te nemen. De toetreding van buitenlandse partijen kan worden gestimuleerd door voltooiing van de Interne Markt voor bancaire diensten met de bankenunie. Beleid en regelgeving moeten ruimte maken voor alternatieve financieringsvormen die een aanvulling kunnen zijn op het bancaire financieringskanaal. Een ruimere beschikbaarheid van financiering voor het midden- en kleinbedrijf kan worden bevorderd, onder andere door het oprichten van kredietunies, het organiseren van crowdfunding, het ontwikkelen van MKB-obligaties en door de onderhandse markt voor leningen aan bedrijven weer tot leven te wekken. Zo kunnen institutionele beleggers een rol spelen bij de financiering van het midden- en kleinbedrijf. Verder dienen banken te worden verplicht voor ingewikkelde financiële producten die een groot en langdurig effect hebben op huishoudens (hypothecaire leningen en sparen voor pensioen) een standaardversie aan te bieden. Eenvoud en standaardisatie bevorderen vergelijkbaarheid en transparantie, met name van kosten, en daarmee concurrentie op prijs.

Stabiliteit

De kern van dit rapport bestaat uit aanbevelingen om de stabiliteit van banken te bevorderen en hun risicoprofiel te beperken. Dit geschiedt door een combinatie van maatregelen.

Een verantwoorde omgang met risico's is de eigen verantwoordelijkheid van een bank. Om de governance te verbeteren, is het wenselijk dat raden van commissarissen hun toezicht intensiveren, dat daarin meer kennis van en ervaring in de financiële sector aanwezig is en dat commissarissen aandacht geven aan het klantbelang en de maatschappelijke rol van banken.

De bankenunie waaraan in EU-verband wordt gewerkt kan bijdragen aan financiële stabiliteit in Europa door de onderlinge besmetting van bancaire en overheidsfinanciën in de toekomst te voorkomen. Daarbij is van belang dat het Europese toezicht en resolutiemechanisme zo veel mogelijk gelijktijdig worden ingevoerd, opdat verantwoordelijkheden op hetzelfde niveau liggen. Voordat banken onder direct toezicht zullen komen van de ECB dient een kritische beoordeling van de kwaliteit van hun activa plaats te vinden, zo nodig gevolgd door een gedwongen herkapitalisatie tot het niveau van Basel III. Dit is niet alleen cruciaal voor een solide bankenunie. Het is ook nodig om te zorgen dat Europese banken weer in staat zijn economische activiteiten adequaat te financieren.

Een structureel macro-economisch probleem dat de bancaire dienstverlening aan consumenten raakt, is de grote omvang van de hypotheekportefeuilles van het bankwezen ten opzichte van een veel kleinere binnenlandse depositobasis (depositofinancieringstekort of funding gap). Het tekort aan deposito's om de uitstaande leningen, inclusief hypotheken, te financieren heeft de hypotheekverstrekking onder druk gezet. Om de hypotheekmarkt vlot te trekken, beveelt de commissie aan gegarandeerde hypotheken over te hevelen van banken naar (inter)nationale institutionele beleggers via een nog op te richten Nationaal Hypotheek Instituut.[1] Op langere termijn zijn structuren nodig die institutionele beleggers een rol geven in de financiering van hypotheken zonder dat hiervoor een overheidsgarantie nodig is.

Om het risicoprofiel van banken te beperken is het noodzakelijk de maximum norm voor de hypothecaire kredietverstrekking (loan to value, LTV-ratio) verder te verlagen. Marktpartijen zijn kritisch over de LTV-ratios bij Nederlandse hypotheken, die veel hoger zijn dan wat elders in Europa gangbaar is. Gezien de financieringsstructuur van de banken, de volatiliteit van de onroerend goed markt en de hoge schuldquotes van particulieren beveelt de commissie aan om de maximum LTV-ratios bij verstrekking geleidelijk verder te verlagen naar 80% van de marktwaarde. Zo'n verlaging heeft vergaande maatschappelijke consequenties. Daarom zal zij moeten worden doorgevoerd rekening houdend met de ontwikkeling van de huizenprijzen, geflankeerd met gerichte hervormingen van de woningmarkt en een vorm van bouwsparen.

De koninklijke weg naar verbetering van de stabiliteit van banken is versterking van de kapitaalpositie teneinde de afstand tot faillissement (distance to default) te vergroten. Op grond van het zogenoemde Baselse Kapitaalakkoord (Basel III) moeten banken internationaal geleidelijk, pas in 2019 volledig, aan hogere eisen voldoen. De commissie beveelt aan dat de banken die in 2014 onder direct toezicht van de ECB komen vanaf dat moment al aan de Baselse kapitaalratio's worden gehouden. Dit moet zodanig gebeuren dat dit niet leidt tot beperking van de kredietverlening. Daarnaast beveelt de commissie aan in EU-verband een ongewogen minimum leverage ratio in te voeren en merkt daarbij op dat een minimumratio van 3% van het balanstotaal, waarvan thans sprake is, te laag is. Naast het aantrekken van nieuw kapitaal is ingehouden winst een belangrijke bron van extra risicodragend vermogen. Naast meer winstinhouding is kostenreductie geboden. De bankenbelasting vertraagt de versterking van de kapitalisatie en verdient daarom heroverweging.

Systeemrelevante banken mogen niet failliet gaan vanwege hun verwevenheid met andere instellingen en omdat zij essentiële functies vervullen. Daarom bestond er tot nog toe voor dit soort instellingen een impliciete staatsgarantie. Het is echter gewenst het risico voor de schatkist van systeembanken zo veel mogelijk te beperken en primair te laten dragen door hun aandeelhouders en crediteuren. Ook daarom dient de solvabiliteit van banken te worden verhoogd. Daarnaast dient een adequaat bail-in regime te worden ingesteld. Bail-in houdt in dat bepaalde crediteuren gedwongen kunnen worden mee te betalen aan de afwikkeling en herstructurering van een bank, net zoals zij in faillissement zouden moeten doen. Er moet gestreefd worden naar een goed gestructureerd bail-in regime, met een duidelijke rangorde voor de aansprakelijkheid van crediteuren en heldere voorwaarden voor toepassing; dit kan alleen in EU-verband. Zo kan het risico dat de staat zou moeten bijspringen zo veel mogelijk worden beperkt.

Het risicoprofiel van de depositobanken dient structureel te worden beperkt door een scheidingsverplichting in te voeren voor hun handelsactiviteiten indien deze een bepaalde limiet te boven gaan. Handelsactiviteiten gaan gepaard met een hoog marktrisico en kunnen snel worden uitgebreid, waardoor een bank in korte tijd grote risico's kan opbouwen. Daarom dienen de banken zich te onthouden van speculatieve handelsactiviteiten (handel voor eigen rekening). Voor een goede dienstverlening aan de economie is echter nodig dat de banken andere, klantgerelateerde handelsactiviteiten, op voldoende schaal kunnen uitvoeren. De commissie volgt het voorstel van de commissie-Liikanen. Als de handelsactiviteiten de limiet van Liikanen overstijgen, dienen zij van het depositobedrijf te worden afgeschermd en in een aparte juridische entiteit te worden ondergebracht. Hiermee kunnen banken alle diensten aanbieden die bedrijven nodig hebben, inclusief risicobeheer (bijvoorbeeld rente- en valutaswaps) en bemiddeling op de kapitaalmarkt, zonder dat hiermee overmatige risico's ontstaan.

Als een bank systeemrelevant is, is een wanordelijk faillissement onwenselijk. Geordende afwikkeling is dan het alternatief. Daartoe dienen Nederlandse banken zo georganiseerd te zijn dat zij in geval van nood kunnen worden afgewikkeld, zodat de kritische, systeem-

[1] Dit is in lijn met het plan van Van Dijkhuizen voor de rol van institutionele beleggers bij woningfinanciering. Zie: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/03/11/voortgangsbericht-verkenning-rol-van-institutionele-beleggers-bij-hypothecaire-woningfinanciering.html.

relevante activiteiten kunnen worden afgescheiden en voortgezet. Omdat banken onderling aanzienlijk verschillen, is afwikkeling van een specifieke bank maatwerk. Een goede afwikkelbaarheid vergt in elk geval zo eenvoudig en transparant mogelijke juridische en bedrijfsstructuren, een architectuur van IT-systemen die continuïteit van systeemrelevante activiteiten waarborgt, alsmede goede managementinformatiesystemen. Voor eventuele afwikkeling van banken dient ook in Europa, als onderdeel van de bankenunie, een resolutie-autoriteit te worden opgericht, die plannen daartoe ontwikkelt per bank en de bevoegdheid heeft zo nodig veranderingen in hun structuur en systemen af te dwingen.

Aanbevelingen

1. Streef naar een bankensector in Nederland die dienstbaar en stabiel is. Dienstbaar wil zeggen dat in Nederland actieve banken op maatschappelijk verantwoorde wijze alle bancaire producten en diensten leveren die de Nederlandse economie, burgers en bedrijven, nodig hebben in hun ontwikkeling. Stabiel betekent dat de banken en het bankwezen hun functies goed vervullen en bestand zijn tegen schokken. Daartoe dienen de banken zodanig te zijn gekapitaliseerd en gestructureerd, dat de kans dat zij opnieuw een beroep op staatssteun moeten doen, zoveel mogelijk beperkt wordt. Risico's die geen verband houden met het bedienen van klanten dienen te worden vermeden.

2. Bevorder de ontwikkeling van een bancaire sector die zo divers mogelijk is naar omvang, doelgroepen, nationale of internationale oriëntatie, eigendomsstructuur en land van herkomst. Diversiteit is een waarborg voor voldoende concurrentie en een ruim aanbod van financiële producten en diensten. Naast meer gespecialiseerde banken zijn universele banken van voldoende omvang nodig die een breed palet aan diensten aanbieden. Nederlandse banken dienen in staat te blijven de internationale activiteiten van het bedrijfsleven te financieren en te ondersteunen, evenals innovaties en nieuwe activiteiten voor de overgang naar een circulaire economie met meer duurzame productiemethoden.

3. Versterk de concurrentie in het Nederlandse bankwezen door:
   a) de concurrentieverhoudingen te normaliseren door de banken in handen van de Staat te privatiseren zodra de omstandigheden dit toelaten;
   b) het financieringsvoordeel van systeembanken zoveel mogelijk weg te nemen en risico's te laten dragen door aandeelhouders en crediteuren;
   c) de Interne Markt voor bankdiensten in Europa te voltooien door de bankenunie;
   d) nieuwe, alternatieve financieringsvormen, zoals kredietunies, crowd funding, de onderhandse markt en MKB-obligaties te bevorderen via beleid en regelgeving;
   e) een standaardversie voor specifieke, ingewikkelde consumentenproducten (hypothecaire leningen en sparen voor pensioen) verplicht te stellen.

4. Versterk de governance bij banken door het toezicht van raden van commissarissen te intensiveren. Zorg ervoor dat in de raden meer kennis van en ervaring in de financiële sector aanwezig is en dat zij aandacht geven aan het klantbelang en de maatschappelijke rol van banken.

5. Richt een Nationaal Hypotheek Instituut op om hypothecaire kredieten van banken te kunnen overhevelen naar institutionele beleggers om de beschikbaarheid en tariefstelling van hypotheekfinanciering te verbeteren. Verlaag de wettelijke maximumnorm voor hypothecaire kredietverstrekking (LTV-ratio) geleidelijk en afhankelijk van de ontwikkeling van de huizenprijzen naar 80% van de marktwaarde om het risicoprofiel van banken te beperken. Combineer dit met gerichte hervormingen van de woningmarkt en een vorm van bouwsparen.

6. Verbeter de stabiliteit van banken en het stelsel als geheel door versterking van de kapitaalbuffers op een wijze die niet leidt tot beperking van de kredietverlening. Laat alle banken die onder direct Europees toezicht komen, waaronder de Nederlandse systeembanken, op dat moment voldoen aan de kapitaalratio's van Basel III. Beperk de leverage van banken door invoering van een minimum leverage ratio van meer dan 3% van het balanstotaal. Heroverweeg de bankenbelasting omdat die contrair werkt aan de opbouw van meer eigen vermogen van banken.

7. Streef in EU-verband naar een goed gestructureerd bail-in regime met een duidelijke rangorde van aansprakelijkheid van schuldeisers. Een effectief bail-in regime beperkt zoveel mogelijk het risico dat de overheid bij de afwikkeling van een bank moet bijspringen en de belastingbetaler de verliezen draagt.

8. Voer een scheidingsverplichting in voor handelsactiviteiten van depositobanken die een bepaalde limiet te boven gaan, teneinde hun risicoprofiel structureel te beperken, in lijn met de voorstellen van de EU-commissie Liikanen. Nederlandse banken dienen zich te onthouden van speculatieve activiteiten (handel voor eigen rekening).

9. Zorg ervoor dat Nederlandse banken zo georganiseerd zijn dat zij in geval van nood kunnen worden afgewikkeld en hun systeemrelevante activiteiten kunnen worden afgescheiden. Afwikkeling van een specifieke bank is maatwerk. Goede afwikkelbaarheid vereist zo eenvoudig mogelijke en transparante juridische en financiële structuren, een architectuur van IT-systemen die continuïteit van systeemrelevante activiteiten waarborgt en goede managementinformatiesystemen. Verder dient een Europese resolutie-autoriteit te worden opgericht en dienen resolutieplannen te worden ontwikkeld. Deze dient bevoegd te zijn om passende eisen te stellen aan individuele banken opdat hun structuur aan deze principes voldoet.

10. Streef bij de vorming van de Europese bankenunie naar zoveel mogelijk gelijktijdige invoering van het Europese toezicht en resolutiemechanisme. Stel tevens als voorwaarde, voordat banken onder het directe toezicht van de ECB komen, een kritische beoordeling van de kwaliteit van hun activa, zo nodig gevolgd door een gedwongen herkapitalisatie. Een Europees depositogarantiestelsel dient het sluitstuk te zijn van de bankenunie.

11. Zorg ervoor dat banken het vertrouwen van de samenleving herwinnen. Daarom beveelt de commissie banken aan hun visie op de rol die zij in de samenleving willen vervullen, te expliciteren in een maatschappelijk statuut.

Inleiding

De bankencrisis van 2007-2008 heeft laten zien dat de bankensector hervormd dient te worden. De Commissie Structuur Nederlandse banken is verzocht te onderzoeken in hoeverre structuurhervormingen noodzakelijk zijn om de stabiliteit van afzonderlijke banken en het financiële systeem als geheel te waarborgen en de afwikkelbaarheid van banken te verbeteren. Daarbij is de commissie gevraagd om onder meer rekening te houden met de noodzaak dat banken dienstbaar zijn aan de economie (voor het mandaat en de samenstelling van de commissie zie bijlagen 1 en 2).

In het kader van haar onderzoek heeft de commissie een openbare consultatie, besloten hoorzittingen met marktpartijen en interviews met bedrijven gehouden en extern advies ingewonnen over de concurrentie in het Nederlandse bankwezen.[2] Het resultaat van het onderzoek is dit rapport.

Hoofdstuk 1 schetst kort de ontwikkelingen in de bankensector in de afgelopen twee decennia, het ontstaan van de crisis, de gevolgen daarvan en enkele maatregelen die inmiddels zijn of worden genomen. Hoofdstuk 2 beschrijft de rol en functies van banken en gaat in op wat nodig is om de dienstbaarheid van banken te verbeteren. Hoofdstuk 3 schetst eerst financiële stabiliteit als doel en randvoorwaarde voor een gezond bankwezen. Vervolgens komen de hervormingen aan de orde die de commissie nodig acht voor een stabiel bankwezen.

De Nederlandse economie, inclusief het bankwezen, is sterk verweven met de Europese en de wereldeconomie. Veel regels voor banken worden inmiddels internationaal vastgesteld. Het Nederlandse bankwezen en de nationale regelgeving zijn zodanig ingebed in Europese ontwikkelingen, dat de commissie deze als uitgangspunt voor haar rapport en aanbevelingen heeft genomen. Hiertoe behoort de komst van de bankenunie. Daarom presenteert de commissie haar analyse en aanbevelingen in dat licht.

[2] De informatie uit deze bronnen en het extern advies zijn beschikbaar op www.rijksoverheid.nl.

1. Context

1.1 Ontwikkelingen in het bankwezen

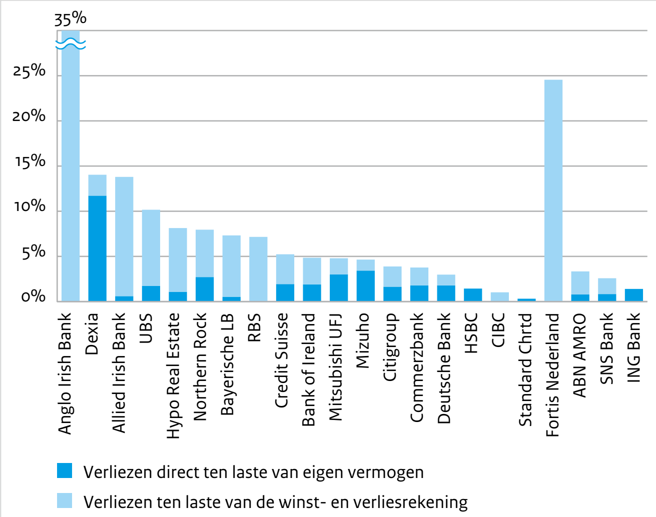
De Nederlandse financiële sector is van oudsher sterk ontwikkeld, met name vanwege de internationale oriëntatie van het bedrijfsleven. Vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is sprake van sterke groei in balanstotaal, activiteiten en netwerken van de financiële instellingen. De liberalisatie van het structuurbeleid in 1990 maakt het ontstaan mogelijk van grote banken, zoals ABN AMRO, en financiële conglomeraten, zoals ING of SNS Reaal, en leidt tot concentratie in de Nederlandse bankenmarkt. Buitenslands ontplooien de Nederlandse grootbanken omvangrijke activiteiten. Zij ontwikkelen zich tot belangrijke internationale spelers.

Ondertussen gaan banken zich meer richten op rendement en het creëren van aandeelhouderswaarde. Zij verhogen hun rendementsdoelstellingen, soms tot 15 à 20 % rendement op eigen vermogen. Een aantal jaren slagen banken er in om dergelijke rendementen te behalen, maar daarvoor is een agressievere strategie nodig dan voorheen gebruikelijk was.

In de periode 2001 – 2007 stijgt het balanstotaal van Nederlandse banken van ongeveer 4 maal tot 6 maal BBP. De kredietgroei moet steeds meer worden gefinancierd door kapitaalmarkten in plaats van deposito's (depositofinancieringstekort, zie paragraaf 3.1). Deze tendens wordt versterkt doordat veel besparingen terecht komen bij pensioenfondsen in plaats van banken, terwijl huizenprijzen sterk stijgen en de financieringsbehoefte scherp toeneemt. Banken dragen daaraan bij door een ruim verstrekkingsbeleid met een groot aandeel aflossingsvrije hypotheken en LTV-ratios van meer dan 100%. Ook de aftrekbaarheid van hypotheekrente om het eigenwoningbezit te stimuleren, speelt een rol.

Aan deze periode van groei komt abrupt een einde door de internationale kredietcrisis die in 2007 begint. Banken lijden grote verliezen (zie figuur 1). Internationaal heeft de crisis ernstige financiële consequenties voor de nationale overheden die zich in veel gevallen gedwongen zien om (grote) banken steun te verlenen (zie figuur 2). In Nederland en andere landen wordt een ernstig verlies van vertrouwen in banken zichtbaar als gevolg van onvrede over de steunoperaties, hoge bonussen en als ontoereikend ervaren dienstverlening. De kredietcrisis wordt gevolgd door een internationale recessie en door de eurocrisis, waarin de staatsschuld van enkele lidstaten onhoudbaar dreigt te worden, deels als gevolg van de staatssteun aan banken; omgekeerd brengen de perikelen van nationale overheden de Europese banken weer in gevaar. [3]

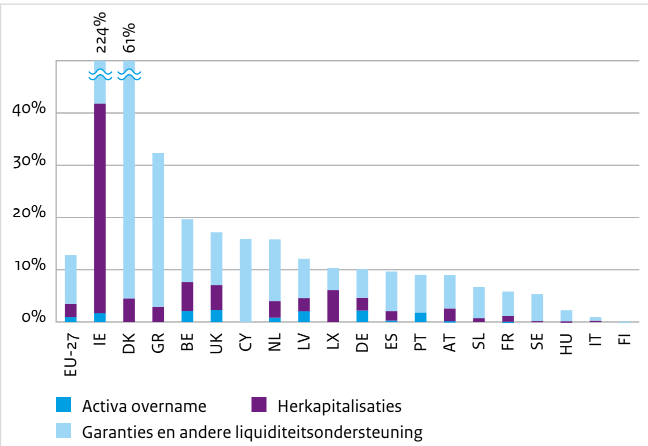
Figuur 1 Verliezen van banken tijdens de crisis (2007-2012)
In procenten risicogewogen activa



Toelichting:
Deze figuur is gebaseerd op figuur 4.4 van de Independent Commission on Banking (commissie-Vickers), Final Report, 2011. Het betreft een selectie van banken die één of meerdere jaren verliezen leden in de periode 2007-2012. De figuur toont de gecumuleerde verliezen per bank in deze periode, uitgedrukt als percentage van de risicogewogen activa in het laatste, winstgevende jaar voordat de bank deze verliezen leed. Dit 'basisjaar' en het aantal jaren verlies variëren per bank. De verliezen omvatten zowel de negatieve resultaten uit gewone bedrijfsuitoefening die via het bedrijfsresultaat worden afgeboekt, als bijzondere lasten die direct ten laste van het eigen vermogen worden gebracht. Deze laatste omvatten onder meer ongerealiseerde, boekverliezen op activa available for sale. De verliezen van SNS Bank zijn opgenomen tot en met 2011.

Bron: Independent Commission on Banking, DNB en jaarverslagen banken

Figuur 2 Staatssteun aan financiële instellingen
In procenten BBP, 2008-2011



Bron: Europese Commissie

[3] Zie bijlage 3 voor een overzicht van het Nederlandse bankenlandschap.

1.2 Ontwikkelingen in regelgeving en toezicht

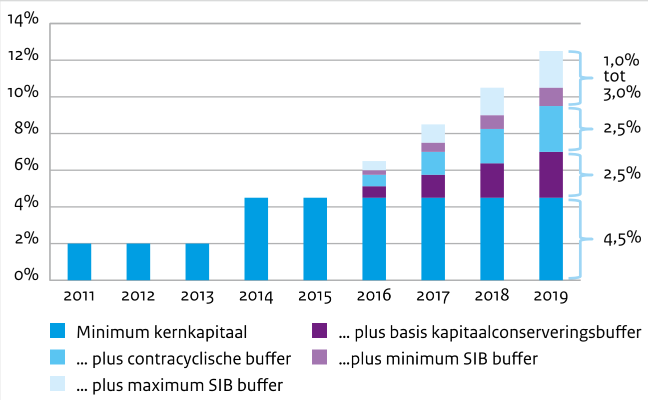
De kredietcrisis is aanleiding voor een verscherping van regelgeving en toezicht. Nationaal en internationaal zijn tal van maatregelen getroffen (zie bijlage 4). Een van de belangrijkste daarvan is de wijziging van het Baselse Kapitaalakkoord (Basel III), dat in de EU is omgezet in de Capital Requirements Regulation/Directive IV (CRR/CRD IV).

Basel III behelst kort samengevat:

- strengere kwalitatieve eisen aan het kapitaal;
- hogere kwantitatieve minimum kapitaaleisen;
- een zwaardere risicoweging voor specifieke uitzettingen en transacties;
- een leverage ratio die de financiering met vreemd vermogen ten opzichte van het balanstotaal maximeert;
- liquiditeitsvereisten.

Basel III vereist met name dat de banken geleidelijk toegroeien naar een minimum kernkapitaal (CET1) van 4,5% van de naar risicogewogen activa, plus een zogenoemde conserveringsbuffer van 2,5% en een contracyclische buffer van 2,5%. Voor systeemrelevante banken komt daar nog een opslag bij van 1 tot 3% kernkapitaal, de zogenoemde Systemically Important Bank (SIB)-buffer waartoe in FSB/G20-verband is besloten. Opgeteld zullen de grootste banken op termijn 10 tot 12,5% kernkapitaal moeten aanhouden, tegenover 2% voor de crisis (zie figuur 3 en paragraaf 3.2).

Figuur 3 Kernkapitaalvereisten Basel III/CRD IV



Bron: Baselse Comité

Een andere, belangrijke beleidsreactie op de crisis is de uitbreiding van het crisisinterventie-instrumentarium, met name de Nederlandse Crisisinterventiewet (2012) en de Europese crisismanagementrichtlijn (Bank Recovery and Resolution Directive (RRD)). De wet beschrijft drie typen crisismaatregelen en voorziet in ingrijpen door DNB als een bank of verzekeraar in problemen verkeert, dan wel door de minister als de financiële stabiliteit in het geding is. Hiermee vervullen DNB en de minister de rol van resolutie-autoriteit. Als nationaal instrument regelt de wet niet de aanpak van grensoverschrijdende problemen. De richtlijn doet dat wel en voorziet in instrumenten voor de verschillende fases in een bankcrisis:

- preventieve maatregelen, zoals het opstellen van plannen om financieel herstel (recovery) dan wel een ordelijke afwikkeling (resolution) van een bank mogelijk te maken [4]; een beoordeling van de afwikkelbaarheid van de bank en eisen vooraf om belemmeringen daarvoor weg te nemen (zie paragraaf 3.5).
- vroegtijdig ingrijpen: wanneer een bank niet meer voldoet aan prudentiële vereisten kan zij onder meer worden verplicht het herstelplan uit te voeren.
- afwikkeling van een bank in ernstige problemen door verkoop van activiteiten, scheiding van activa, overdracht aan een brugbank en de zogenoemde bail-in. Met bail-in kunnen, na afboeking van het eigen vermogen van de bank, bepaalde crediteuren worden gedwongen om mee te betalen aan de afwikkeling. Hiermee wordt de rekening van afwikkeling van een bank zoveel mogelijk neergelegd bij aandeelhouders en crediteuren en niet in eerste instantie bij de staat (zie paragraaf 3.3).

Met name bail-in is, vergeleken met de Interventiewet, een nieuw instrument in de RRD. De Richtlijn is nog in onderhandeling. Zij is één van de bouwstenen om te komen tot een bankenunie (zie paragraaf 1.3).

De financiële crisis brengt tevens diverse landen tot een heroverweging van de structuur van banken. De Verenigde Staten introduceren de Volcker rule; in het Verenigd Koninkrijk worden aanbevelingen van de Independent Commission on Banking (commissie-Vickers) in wetgeving omgezet; de EU volgt met het Liikanen-rapport (zie paragraaf 3.4 en bijlage 6).

1.3 Bankenunie

Tijdens de eurocrisis blijkt dat problemen bij banken grote gevolgen kunnen hebben voor de overheidsfinanciën en omgekeerd. Om onderlinge besmetting van bancaire en overheidsfinanciën in de toekomst te voorkomen en onvoldoende coördinatie tussen nationale toezichthouders te verbeteren, werkt Europa aan een bankenunie. De bankenunie omvat een gemeenschappelijk bankentoezicht, een Europees resolutiemechanisme (een Europese resolutieautoriteit en een resolutiefonds met effectieve achtervang) en een gezamenlijk depositogarantiestelsel. De besluitvorming over het Europese toezicht is vrijwel afgerond. In de loop van 2013 volgt een voorstel voor een resolutiemechanisme; er zijn nog geen

[4] Het herstelplan geeft inzicht in de maatregelen die een bank denkt te nemen, als zij in problemen is geraakt, maar daarvan nog kan herstellen en haar continuïteit kan bewaren. De bank dient zelf een herstelplan op te stellen en in te dienen. Het afwikkelingsplan (living will) is een plan voor het geval de problemen niet meer op te lossen zijn en de bank onder regie van de autoriteiten moet worden afgewikkeld. Dit plan dient te worden opgesteld door de afwikkel- of resolutie-autoriteit.

plannen voor een Europees depositogarantiesysteem, maar wel voor verdergaande harmonisatie van de nationale garantiestelsels.

Het Europees toezicht zal gelden voor alle – meer dan 4000 – banken in de deelnemende landen en worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Europese Centrale Bank (ECB). De ECB zal direct toezicht houden op banken met activa van meer dan €30 miljard of 20% van het nationale BBP, in elk geval op de drie meest significante banken per lidstaat en daarnaast op banken die steun ontvangen van het European Stability Mechanism (ESM). Andere banken komen onder indirect toezicht van de ECB, die de uitvoering door de nationale toezichthouders zal aansturen. De ECB mag verder op eigen initiatief banken onder direct toezicht stellen en krijgt de bevoegdheid om bij alle banken informatie te vergaren en ter plekke inspecties te doen. De Europese regeringsleiders hebben een effectief Europees bankentoezicht als voorwaarde gesteld voor directe herkapitalisatie van banken door het ESM.

2. Dienstbaarheid

2.1 De functies van banken

Banken zijn belangrijke instellingen die essentiële functies vervullen zonder welke de Nederlandse economie niet goed kan functioneren. Hun centrale functie is het kanaliseren van middelen van partijen die een overschot aan middelen hebben, naar partijen die middelen nodig hebben om te investeren. Daarmee spelen banken een belangrijke rol bij de allocatie: zij bepalen, gestuurd door het marktmechanisme, voor een belangrijk deel welke activiteiten worden gefinancierd en kunnen worden uitgevoerd. In concreto vervullen banken de volgende functies (zie bijlage 5):

i. aantrekken van gelden
ii. kredietverstrekking
iii. faciliteren van het betalingsverkeer
iv. beleggingsdiensten
v. risicobeheer voor klanten (bijvoorbeeld met rente- of valutaswaps)
vi. handelsfinanciering en ondersteuning van internationale activiteiten van het bedrijfsleven
vii. underwriting
viii. vermogensadvies en -beheer
ix. ondersteuning bij overnames en fusies (mergers & acquisitions)
x. market making.

Daarnaast voeren banken activiteiten uit die niet direct van belang zijn voor klanten, zoals transacties voor het interne risico- en liquiditeitsbeheer.

Een universele bank combineert de (meeste van) bovenstaande functies. Daarnaast zijn er meer gespecialiseerde banken. Consumenten en midden- en kleinbedrijf hebben vooral diensten als sparen, lenen, betalen en beleggingsdiensten nodig. Grotere bedrijven hebben daarnaast behoefte aan andere diensten, zoals rente- en valutaswaps, underwriting, ondersteuning bij fusies en overnames en market making.

2.2 Relatie tussen banken en maatschappij

Gezien hun belangrijke maatschappelijke rol en functies hebben banken een speciale positie. Daarom is het alleen mogelijk om het bankbedrijf uit te oefenen als men over een vergunning beschikt en aan de bijbehorende voorwaarden voldoet. Om de kans dat een bank in problemen komt, dan wel de gevolgen daarvan, zoveel mogelijk te beperken, zijn voorzieningen getroffen. Deze omvatten onder meer het toezicht, de liquiditeitsfaciliteiten van de centrale bank en het depositogarantiestelsel. Bij systeemrelevante banken wordt er op gerekend dat de staat steun zal verlenen als een dergelijke bank dreigt te failleren.[5] Men spreekt daarom van een impliciete overheidsgarantie.

Gelet op de vitale rol die banken is toevertrouwd, en zeker na de omvangrijke steun die de banken in de afgelopen jaren hebben ontvangen, verwacht de maatschappij dat banken in alle opzichten dienstbaar en stabiel zijn. Dienstbaarheid wil zeggen dat de banken die in Nederland actief zijn gezamenlijk alle bancaire producten en -diensten leveren, die de Nederlandse economie, burgers en bedrijven, nodig hebben in hun ontwikkeling. Onder stabiliteit verstaat de commissie dat de banken en het bankwezen hun economische functies goed vervullen en bestand zijn tegen schokken. De relatie tussen banken en de maatschappij is de afgelopen jaren echter onder toenemende spanning komen te staan. Banken zijn in veel gevallen tekortgeschoten in hun dienstverlening en hebben het eigen belang boven dat van de klanten gesteld (zie paragraaf 2.3). Er was sprake van een eenzijdige oriëntatie op rendement op de korte termijn. Een belangrijk deel van de bankensector bleek onvoldoende weerstand te hebben toen de crisis uitbrak. Banken hebben aanspraak moeten maken op financiële steun van de Staat, terwijl aandeelhouders en schuldeisers in een aantal gevallen ongemoeid bleven. Aanbevelingen voor structuurhervormingen zijn erop gericht om de kans op herhaling hiervan zo veel mogelijk te beperken (zie hoofdstuk 3).

Banken dienen het verloren vertrouwen te herwinnen door te laten zien dat zij er zijn voor de klant en dat zij de belangen van de maatschappij in het oog houden. Hiertoe hebben de banken weliswaar al stappen gezet, onder meer met de Code Banken, maar hiervoor zijn meer inspanningen nodig. Het impliciete sociaal contract, dat van oudsher geldt tussen banken en de maatschappij, dient te worden herbevestigd. Dit contract houdt in dat de overheid de banken beschermt tegen irrationeel gedrag van klanten (bank runs) en tijdelijke liquiditeitstekorten. In ruil hiervoor verwacht de maatschappij van banken dat zij hun rol in de economie vervullen, hun cliënten adequaat bedienen en veilig opereren.

De commissie beveelt aan dat banken het sociaal contract herbevestigen door hun visie op de rol die zij in de samenleving vervullen te expliciteren in een maatschappelijk statuut en daarover de publieke dialoog aan te gaan. Hierin kunnen banken gezamenlijk aan de maatschappij verklaren wat zij zullen doen om te zorgen dat zij dienstbaar en stabiel zullen zijn. De functie van een dergelijk document is dat het kan helpen waarborgen dat banken in de juiste geest handelen, iets dat met alleen maar meer regelgeving niet te

[5] Een systeemrelevante bank is een bank waarvan het faillissement onaanvaardbaar grote en onwenselijke gevolgen zou hebben voor de financiële stabiliteit, de (Nederlandse) economie en belastingbetalers. De bank is dan 'too big to fail'. Systeemrelevantie kan een gevolg zijn van de verwevenheid met andere instellingen of de (on)vervangbaarheid van haar functies voor het financiële systeem. Zie DNB, Kwartaalbericht, December 2010.

bereiken is. Banken kunnen daarin uiteenzetten hoe zij hun rol in de allocatie van kapitaal ten dienste van de Nederlandse economie zullen invullen en daarover het maatschappelijk debat voeren.

2.3 Bancaire dienstverlening

Grootbedrijf

De Nederlandse banken lijken naar behoren te voldoen aan de behoeften van het grootbedrijf. Grote bedrijven hechten aan een vertrouwensrelatie met één of meer Nederlandse banken. Dat speelt in versterkte mate als een bedrijf in moeilijkheden komt. In het verleden is verschillende malen gebleken dat vooral Nederlandse banken bereid zijn om Nederlandse bedrijven te steunen als de continuïteit daarvan in gevaar komt. De commissie benadrukt dat het Nederlandse bedrijfsleven voor zijn internationale activiteiten bancaire ondersteuning vanuit Nederland nodig blijft hebben, met handelsfinanciering en andere financiële activiteiten, door bedrijven in een ander land 'de weg te wijzen' en te adviseren. Dit vereist een zekere schaalgrootte van de Nederlandse banken en activiteiten ter plekke. Het is van essentieel belang dat Nederlandse banken in staat blijven om Nederlandse bedrijven internationaal te bedienen en bestaande en nieuwe commerciële activiteiten in het buitenland te financieren en te ondersteunen.

Midden- en kleinbedrijf

Het midden- en kleinbedrijf is voor haar externe financiering primair aangewezen op bancair krediet van Nederlandse banken en, nog meer dan het grootbedrijf, voor ondersteuning van internationale activiteiten. Momenteel groeit de kredietverlening in Nederland in geringe mate; een deel van het midden- en kleinbedrijf ondervindt problemen bij het verkrijgen van krediet. Bedrijven klagen dat de bank de klant en de sector(en) waarin deze opereert niet meer kent, kredietaanvragen te lang duren en dat afwijzingen onvoldoende worden gemotiveerd.[6]

Voor de hiervoor genoemde problemen bij de kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf zijn verschillende oorzaken. Sommige banken zijn om redenen van rentabiliteit nog maar in beperkte mate bereid om kleine kredieten (onder € 100.000) te verstrekken. De geringe groei van de kredietverlening door banken is ook deels een gevolg van de zwakke kredietvraag en van hogere risico's in het midden- en kleinbedrijf.

Recent zijn alternatieven opgekomen die in deze leemte zouden kunnen voorzien:

- Kredietunies: deze zijn op dit moment in oprichting in verschillende regio's en bedrijfstakken. Kredietunies kunnen een waardevolle rol vervullen voor de kredietverlening aan kleinere bedrijven. Hun toegevoegde waarde bestaat erin dat ervaren ondernemers kredietaanvragen beoordelen, kredieten monitoren en/of de deelnemers gezamenlijk het risico dragen. Voor kredietunies is passend toezicht nodig, dat niet zwaarder is dan het businessmodel met zich brengt.
- Crowdfunding: recent zijn hiervoor platforms opgericht, waarmee voor het eerst ook grotere bedragen (tot € 1.000.000) zijn opgehaald.
- Financiering door institutionele beleggers: in het verleden bestond in Nederland een onderhandse markt, waar bijvoorbeeld pensioenfondsen direct krediet verleenden aan bedrijven.
- MKB-obligaties: door leningen van banken aan het midden- en kleinbedrijf te securitiseren, worden deze omgezet in MKB-obligaties. Deze kunnen vervolgens geplaatst worden bij (institutionele) beleggers.

De marktaandelen van deze alternatieve financieringsvormen zijn echter nog beperkt. Hiermee blijft het midden- en kleinbedrijf vooralsnog afhankelijk van Nederlandse banken, hetgeen een bijzondere verantwoordelijkheid creëert voor de banken. Zij moeten zorgen voor voldoende capaciteit om het midden- en kleinbedrijf adequaat te financieren en voor krediet op maat. Ook mag van banken verwacht worden dat zij zich inspannen om het midden- en kleinbedrijf toegang te geven tot financiering door beleggers, bijvoorbeeld via de hiervoor genoemde MKB-obligaties en de onderhandse markt. Verder verdienen deze alternatieve financieringsvormen ondersteuning in beleid en regelgeving, onder andere in de vorm van een passend toezichtregime voor kredietunies met lagere compliancekosten.

Consumenten

In de dienstverlening aan consumenten zijn Nederlandse banken in het verleden op onderdelen tekortgeschoten. Zij waren meer transactie- dan relatiegericht en hebben hun dienstverlening complex en ondoorzichtig gemaakt, waardoor hun klanten moeilijker konden doorzien wat het product precies inhield. Zo waren er producten met hoge, onnodige of verborgen kosten. Soms werden producten onnodig gestapeld, was er koppelverkoop en waren er dakpanconstructies bij spaarproducten. Ook de aandelenleaseaffaire kan hier worden genoemd.

In financiële zaken is de gemiddelde consument kwetsbaar. Consumenten nemen informatie selectief op, hebben een asymmetrische, eerder intuïtieve dan calculerende perceptie van risico's en besteden relatief weinig tijd aan de vergelijking van financiële producten. Mede daardoor hebben banken tegenover een consu-

[6] Bij de Ondernemerskredietdesk van MKB Nederland zijn sinds 2010 ruim 800 klachten over banken binnengekomen. Het merendeel hiervan betrof de weigering om krediet te verstrekken of te herfinancieren, vooral kredieten beneden de € 100.000 (67%) en bedrijven met 5 werknemers of minder (77%). Uit de Conjunctuurenquête Nederland blijkt dat ongeveer 15% van de onderzochte bedrijven met minder dan 100 werknemers problemen ondervindt bij het verkrijgen van krediet (zie: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/informatie/deelnemers-enquetes/bedrijven-instellingen/coen/publicaties/default.htm). Zie ook KPMG Advisory Services, De bancaire dienstverlening aan bedrijven in Nederland na de financiële crisis, 2011.

ment een groot overwicht in expertise. Consumenten hebben behoefte aan transparante en eenvoudige financiële producten.

Tegen deze achtergrond beveelt de commissie aan dat banken voor ingewikkelde financiële producten die een groot en langdurig effect hebben op huishoudens een standaardversie aanbieden. Hierbij gaat het om hypothecaire leningen en sparen voor pensioen (banksparen). Deze standaardproducten dienen eenvoudig en inzichtelijk te worden vormgegeven en mogen geen onnodige kosten bevatten. De specificaties worden opgesteld in samenspraak met (vertegenwoordigers van) belanghebbenden en vastgesteld door de relevante toezichthouder. Om de toetreding van nieuwe banken niet te belemmeren geldt deze verplichting alleen voor banken met een significant marktaandeel in de betreffende productcategorie (tenminste 5%). De standaardproducten vormen een aanvulling op het assortiment van de banken. Bij de uitvoering hiervan moet het toezicht ruimte laten voor producten die afwijken van de standaard en voor productvernieuwing.

Consumenten dienen er zeker van te kunnen zijn dat bankmedewerkers geen persoonlijk belang hebben om hen bepaalde producten te verkopen. Variabele beloningen van bankmedewerkers die consumenten bedienen, mogen daarom niet gerelateerd zijn aan de omzet of winst die de betreffende medewerker behaalt. Evenzo is wenselijk dat raden van commissarissen van banken voortaan meer en expliciet aandacht besteden aan consumentenbelangen en de kwaliteit van de dienstverlening van de instelling.

Economie op lange termijn

Met het oog op de structurele behoeften van de economie en het bedrijfsleven is het van belang dat de Nederlandse banken zich meer oriënteren op de lange termijn. De opgave voor Nederland is een transitie te maken naar een duurzame (circulaire) economie, met veel meer duurzame productiemethoden, energiebesparing en ontwikkeling van alternatieve energiebronnen. Hiervoor zijn grote investeringen nodig. Evenzo dienen banken bereid en in staat te zijn innovaties van het bedrijfsleven te financieren, hoewel die uit hun aard met wat meer risico gepaard gaan. Banken dienen hiervoor hun financieringscapaciteit ter beschikking te stellen en expertise te ontwikkelen.

2.4 Concurrentie

De commissie wil de concurrentie in het Nederlandse bankwezen bevorderen. Voldoende concurrentie is een voorwaarde voor een dienstbare bankensector. Concurrentie komt het aanbod en de variëteit van bancaire diensten ten goede, leidt tot lagere prijzen en tot een hogere welvaart. In de visie van de commissie is diversiteit in het bankwezen een waarborg voor concurrentie. Verschillende banken bieden verschillende producten en diensten aan en concurreren op prijs of andere productkenmerken, zodat aan de variërende behoeften van burgers en bedrijven wordt voldaan. Daarom is het wenselijk dat het Nederlandse bankwezen zo divers mogelijk is naar omvang, doelgroep, nationale of internationale oriëntatie, eigendomsstructuur en herkomst (al of niet een Nederlandse bankvergunning). Universele banken van voldoende omvang zijn nodig om de internationale activiteiten van het Nederlandse bedrijfsleven te financieren en met een breed palet van diensten te ondersteunen. Kleine of gespecialiseerde instellingen zijn gewenst, omdat die beter in staat zijn specifieke marktniches te bedienen.

De commissie heeft twee externe experts verzocht te onderzoeken of concurrentie de financiële stabiliteit bevordert dan wel schaadt, alsmede de mate van concurrentie in de Nederlandse bancaire markt onder de loep te nemen. [7] Ten aanzien van de eerste vraag levert onderzoek per land naar de relatie tussen concurrentie en financiële stabiliteit geen eenduidige resultaten op, maar landenvergelijkende studies wijzen uit dat financiële stabiliteit en concurrentie samen kunnen gaan. Voorwaarde is dat het toezicht op Nederlandse banken, respectievelijk op buitenlandse banken die in de Nederlandse markt opereren, gewaarborgd is. De bankenunie, Basel III/CRD IV en de RRD zijn hiervoor instrumenteel.

Concurrentie tussen banken blijkt moeilijk te meten, maar verschillende meetmethoden wijzen erop dat de concurrentie in het Nederlandse bankwezen sinds de financiële crisis is verminderd door:

- *Staatsinterventies.* Tijdens de financiële crisis heeft de Nederlandse Staat financiële steun verleend aan banken door middel van nationalisaties, kapitaalinjecties en garanties. Deze operaties, hoewel noodzakelijk, hebben de concurrentie tussen banken met en zonder overheidssteun verstoord. Kleinere banken hebben, anders dan de systeembanken, geen impliciete overheidsgarantie en zij hebben dan ook niet, althans niet in dezelfde mate, geprofiteerd van staatssteun. De prijsleiderschaprestricties die de Europese Commissie aan de banken die staatssteun ontvingen heeft opgelegd zijn evenmin bevorderlijk voor de concurrentie.
- *Verdergaande consolidatie.* Sinds de financiële crisis is Fortis Nederland geïntegreerd in ABN AMRO en is Friesland Bank overgenomen door de Rabobank.
- *Terugtrekking van buitenlandse banken op hun thuismarkt.* In heel Europa, waaronder in Nederland, bouwen banken activiteiten af, met name door hun exposures buiten hun thuismarkt te verminderen. Deze tendens wordt gedreven door de relatief lage kapitalisatie van de Europese banken en een hoger kredietrisico op buitenlandse consumenten en bedrijven.

[7] De expert opinion is te vinden op www.rijksoverheid.nl.

De commissie acht meer en eerlijke concurrentie in het Nederlandse bankwezen wenselijk om de dienstbaarheid van de banken te bevorderen. Daartoe ziet zij de volgende mogelijkheden:

- In beleid en regelgeving ruimte maken voor nieuwe initiatieven, zoals kredietunies en crowdfunding (zie paragraaf 2.3).
- Banken verplichten een standaardversie aan te bieden van ingewikkelde consumentenproducten die een groot en langdurig effect hebben voor huishoudens (zie paragraaf 2.3).
- Het wegnemen van het fundingvoordeel van de systeembanken als gevolg van de impliciete overheidsgarantie door verhoging van de kapitaaleisen en het scheppen van een effectief instrumentarium, inclusief bail-in, voor afwikkeling (zie paragrafen 3.2 en 3.3).
- Het privatiseren op enigerlei wijze van ABN AMRO en SNS Reaal zodra de omstandigheden dit toelaten. Met een goed functionerende vrije markt is onverenigbaar dat een groot deel van de markt in handen van de Staat is. Voor privatisering dienen echter de juiste omstandigheden te bestaan, waaronder een relatief gunstig investeringsklimaat.
- Het versterken van de Interne Markt voor bancaire dienstverlening door invoering van de bankenunie (zie paragraaf 3.1). Het grootste potentieel voor concurrentie op de Nederlandse markt ligt in toetreding van banken vanuit andere Europese landen. Een centraal Europees toezicht bevordert grensoverschrijdend bankieren, voorkomt druk op banken om prioriteit te geven aan binnenlandse activiteiten en is een antwoord op coördinatieproblemen tussen nationale toezichthouders.

3. Structuurhervormingen

3.1 Financiële stabiliteit

Financiële stabiliteit heeft betrekking op zowel financiële instellingen als het financiële stelsel als geheel. Het functioneren en de soliditeit van individuele instellingen, zoals banken, wordt aangeduid als microstabiliteit. Als een financieel systeem zijn economische functies kan vervullen en bestand is tegen schokken die deze functies bedreigen, is sprake van macrostabiliteit.

Governance

Een verantwoorde omgang met risico's is de eigen verantwoordelijkheid van banken. Een bank loopt zoals elke onderneming risico's; voor banken is risicomanagement zelfs een onderdeel van hun kernbedrijf. Een op korte termijn winst georiënteerde cultuur, te grote risicogeneigdheid en complexe organisatiestructuren bij banken hebben de crisis mede veroorzaakt. Dit impliceert dat de interne beheersing bij de banken niet goed heeft gewerkt, met name de strategische risico-allocatie op de hoogste bestuurlijke niveaus. De complexiteit van bancaire business modellen vereist diepgaande kennis en doorleefd begrip van de bancaire activiteiten, de risico's, de bestuurlijke en financiële rapportages, alsmede de externe regulering. Daarom is meer risicomanagement-expertise in bankdirecties en meer specifieke kennis en ervaring in raden van commissarissen nodig.

In dit licht is het gewenst dat de governance bij banken wordt versterkt door het interne toezicht door de raad van commissarissen te intensiveren en dat daarin ruim voldoende kennis van en ervaring in de financiële sector aanwezig is. De intensivering van dit toezicht kan worden bereikt door de afstand tussen bestuur en commissarissen te verkleinen, door het bestuur meer informatie te laten verstrekken in combinatie met een grotere tijdsbesteding van commissarissen. In het bijzonder het risicomanagement (inclusief liquiditeitsbeheer), het klantbelang, en de maatschappelijke rol van banken verdienen meer aandacht. Tegelijkertijd blijft onafhankelijkheid van de commissarissen gewenst voor een onafhankelijke oordeelsvorming en beoordeling van de strategie en het bestuur van de bank.

Micro-prudentieel toezicht

Naast de governance is prudentieel toezicht een waarborg voor de financiële stabiliteit. Het prudentiële toezicht van DNB richt zich onder meer op controle van de solvabiliteit en liquiditeit van banken, het bestuursmodel en een beheerste bedrijfsvoering. Dit neemt niet weg dat de bank zelf verantwoordelijk is voor haar continuïteit. Het prudentiële toezicht kan geen garantie bieden dat een bank niet failliet kan gaan. Toezicht is bedoeld om het risico op en de gevolgen van een faillissement te beperken, maar niet om dit a priori uit te sluiten. Juist het risico op faillissement disciplineert banken en bevordert uiteindelijk een goed functioneren van markten.

Een fundamentele verandering in het microprudentieel toezicht is de invoering van Europees toezicht door de ECB als onderdeel van de bankenunie. Centraal toezicht kan coördinatieproblemen tussen toezichthouders van grensoverschrijdend opererende instellingen voorkomen. Verder kan de bankenunie onderlinge besmetting van bancaire en overheidsfinanciën in de toekomst voorkomen. Dat is ook voor Nederland van belang. Als nu een systeembank financiële steun nodig heeft, kan dit leiden tot grote lasten voor de Staat en zelfs diens kredietwaardigheid in gevaar brengen. Dit probleem wordt door de bankenunie grotendeels ondervangen.

Tegelijkertijd betekent de bankenunie dat de Nederlandse autoriteiten minder ruimte zullen hebben om banken te reguleren, toezicht daarop te houden en zo nodig af te wikkelen. Bovendien kunnen de risico's van buitenlandse banken dan Nederland raken. Om dat te voorkomen dienen een strenge beoordeling van de activa (asset quality review) en zo nodig, als verborgen verliezen blijken, een gedwongen herkapitalisatie dan wel afwikkeling plaats te vinden als voorwaarde voor toelating tot het ECB-toezicht (zie verder paragraaf 3.2).

De commissie benadrukt dat alle onderdelen van de bankenunie – toezicht, resolutiemechanisme en financiering – zoveel mogelijk gelijktijdig, of alleen met een kort tijdsverschil, dienen te worden ingevoerd. Als er alleen een Europees toezicht zou komen, terwijl de andere elementen nationaal zouden blijven, kunnen (belangen-) conflicten ontstaan, bijvoorbeeld bij afwikkeling. De beslissing daarover zou op Europees niveau worden genomen, terwijl een Lidstaat de rekening betaalt. Snelle invoering van een resolutiemechanisme kan ook de risico's voor de Nederlandse belastingbetaler verminderen, voor zover een Europese resolutie-autoriteit effectief en tijdig ingrijpt bij banken in problemen en zodoende de financiële gevolgen en afwenteling via Europese financieringsmechanismen (ECB-liquiditeit, ESM) zoveel mogelijk beperkt. Op langere termijn, als toezicht en resolutie naar Europees niveau zijn overgebracht, is een Europees depositogarantiestelsel het sluitstuk van de bankenunie.

Macro-prudentieel toezicht

Een van de lessen van de financiële crisis is dat stabiliteit van individuele instellingen een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor financiële stabiliteit. Daarvoor is ook macro-prudentieel toezicht nodig op het financiële systeem als geheel en de wisselwerkingen tussen de verschillende onderdelen daarvan en de economie als geheel. Het macro-prudentieel toezicht moet (macro-)economische onevenwichtigheden die een bedreiging kunnen zijn voor de financiële stabiliteit identificeren en waar nodig adresseren. Hiertoe is in Nederland in 2012 het Financieel Stabiliteitscomité opgericht, waarin de AFM, DNB en het ministerie van Financiën periodiek bijeenkomen.

Procycliciteit is een structureel kenmerk van het financiële systeem, dat wil zeggen dat diverse factoren in het financiële stelsel de conjunctuur versterken. Zo ziet men tijdens hoogconjunctuur over het algemeen een onstuimige kredietgroei en tijdens een zwakke conjunctuur overmatig lage kredietverlening. Dit cyclische patroon werkt door in onder meer de prijzen van huizen en commercieel onroerend goed. Ook de kapitaalvereisten werken procyclisch: in goede tijden, als de risico's laag zijn en winsten hoog, is het relatief gemakkelijk voor banken hieraan te voldoen. In slechte tijden, als (krediet)risico's zich manifesteren en de winstgevendheid onder druk staat, drukken de kapitaaleisen juist zwaarder op de balans. Daarmee beperken de eisen de financieringscapaciteit van de banken.

Om de procycliciteit te ondervangen is een stevige kapitalisatie van banken nodig (zie paragraaf 3.2). Daarnaast leveren nieuw ingevoerde macro-prudentiële instrumenten hieraan een bijdrage, met name de contra-cyclische kapitaalbuffer (zie paragraaf 1.2) en de mogelijkheid voor de toezichthouder om afhankelijk van de economische situatie de risicogewichten te verhogen voor exposures op specifieke economische sectoren. De commissie beveelt aan om deze mogelijkheid actief toe te passen.

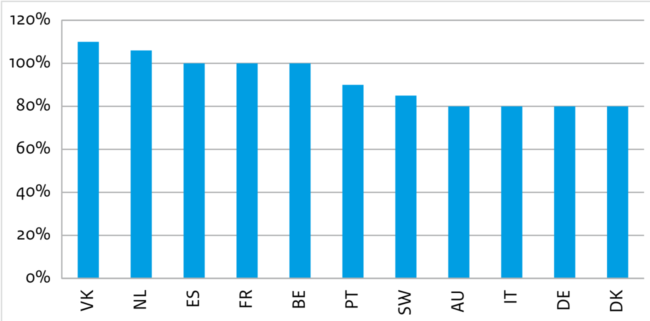
In aanvulling op het voorgaande is het wenselijk de wettelijke maximering van de LTV-ratio als macro-prudentieel instrument in te zetten. Dit is een antwoord op enkele specifiek Nederlandse macro-risico's. Ten eerste is dat de hoge particuliere schuldquote die consumenten kwetsbaar maakt wanneer huizenprijzen dalen of de economie tegenzit.[8] In de tweede plaats zijn banken kwetsbaar als gevolg van het depositofinancieringstekort. Dit houdt in dat in Nederland onvoldoende spaargeld beschikbaar is in verhouding tot de krediet- en in het bijzonder de hypotheekportefeuille van de banken (circa een kwart van de geaggregeerde bankbalans betreft hypotheken, zie bijlage 3). Dit wordt mede veroorzaakt door de omvangrijke contractuele (pensioen)besparingen die grotendeels in het buitenland worden belegd.[9]

Voor de financiering van hun grote hypotheekportefeuilles zijn de Nederlandse banken daardoor voor een belangrijk deel aangewezen op de internationale kapitaalmarkten. In het algemeen is marktfinanciering voor banken door de crisis moeilijker geworden (hogere herfinancierings- en liquiditeitsrisico's). Voor Nederlandse banken geldt dat relatief hoge LTV-ratio's van Nederlandse hypotheken beleggers afschrikken. De ratio's bij afsluiten zijn gemiddeld rond de 100% en in een substantieel aantal gevallen hoger, terwijl de maximale LTV-ratio's elders tussen de 80 en 100% liggen (zie figuur 4).

[8] Zie ook het verslag van de vergadering van het Financieel Stabiliteitscomité van 17 december 2012 (www.financieelstabiliteitscomite.nl).

[9] Zie Sociaal Economische Raad, Nederlandse economie in stabieler vaarwater, Een macro-economische verkenning, april 2013.

Figuur 4 Maximale LTV-ratio bij verstrekking in diverse EU-landen
In procenten



Bron: IMF

Het depositofinancieringstekort heeft banken terughoudend gemaakt in het verstrekken van nieuwe hypotheken vanwege krediet- en concentratierisico's. Dit heeft bijgedragen aan een hogere hypotheekrente in vergelijking tot die in de omringende landen. Om de hypotheekmarkt op korte termijn vlot te trekken adviseert de commissie bestaande en nieuwe onder de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) gegarandeerde hypotheken over te hevelen van banken naar institutionele beleggers, inclusief Nederlandse pensioenfondsen en verzekeraars. Deze overheveling kan plaatsvinden via een nog op te richten Nationaal Hypotheek Instituut, in aansluiting op het plan dat is gepresenteerd door Van Dijkhuizen.[10] Dit Instituut neemt NHG-hypotheken over van banken tegen een marktconforme garantiepremie, zodat geen sprake is van verboden staatsteun. Het Instituut geeft obligaties met een overheidsgarantie uit (die daardoor nagenoeg gelijk zijn aan staatsobligaties). De obligaties worden aangeboden aan (inter-) nationale institutionele beleggers, inclusief Nederlandse pensioenfondsen en verzekeraars. Het doel van deze constructie is ruimte te maken op bankbalansen voor nieuwe hypotheken, terwijl consumenten het voordeel krijgen van een lagere hypotheekrente. Op de lange termijn zijn structuren nodig waarmee institutionele beleggers een grotere rol spelen bij de financiering van Nederlandse hypotheken zonder dat hierbij overheidsgaranties worden verstrekt.

In het Lenteakkoord hebben de regerings- en enkele oppositiepartijen afgesproken om de LTV-ratio te verlagen tot 100% (in 2018). Een maximum ratio van 100% is echter nog steeds relatief hoog. Omwille van de schuldquote van de consumenten en het depositofinancieringstekort van de banken beveelt de commissie aan om de maximum LTV-ratio bij afsluiten op termijn verder terug te brengen tot 80%. Zo'n verlaging heeft vergaande maatschappelijke consequenties; zij vergt meer eigen vermogen van kopers, zal de vraag naar koopwoningen afremmen en in plaats daarvan extra huurwoningen nodig maken. Een verlaging van de LTV-ratio is in een

[10] Zie: Voortgangsbericht Verkenning rol institutionele beleggers bij de hypothecaire woningfinanciering, maart 2013.

dalende huizenmarkt niet eenvoudig te realiseren en ook niet gewenst. Deze verlaging zal geleidelijk dienen te geschieden en contra-cyclisch, pas als de huizenprijzen weer stijgen. Ook in de markt voor commercieel vastgoed kunnen te ruime verstrekkingsnormen voor instabiliteit zorgen. Daarom dient het maximum van 80% ook voor hypotheken voor commercieel vastgoed te gelden.

Aanpassing van de LTV-ratio zal bovendien geflankeerd moeten worden met gerichte hervormingen van de woningmarkt.[11] Om de opbouw van eigen vermogen voor de aankoop van een eigen huis te stimuleren - en zodoende een verlaging van de LTV-ratio te accommoderen - beveelt de commissie aan een vorm van bouwsparen in te voeren. Jongeren tot bijvoorbeeld 35 jaar/starters mogen dan (een deel van) hun pensioenopbouw inzetten voor de aanschaf van een woning.[12] Voor zover zij geen woning kopen met inzet van pensioengeld, moeten pensioendeelnemers het kapitaal doorstorten naar hun pensioenfonds.

3.2 Verhoging van kapitaaleisen

Stevig gekapitaliseerde banken zijn een voorwaarde voor economisch herstel. Zolang banken niet voldoende solvabel zijn, is hun financieringscapaciteit beperkt en blijft de kredietverlening onder druk staan. Om te zorgen dat banken zelf meer verliezen kunnen dragen en de afstand tot faillissement (distance to default) te vergroten is het nodig hun kapitaalbuffers te verhogen. Daarom beveelt de commissie aan de kapitaalratio's van Basel III versneld in te voeren. Daarnaast bepleit de commissie de invoering van een ongewogen kapitaaleis (minimum leverage ratio). Implementatie van deze kapitaaleisen moet gebeuren op een zodanige manier dat de kredietverlening, in het bijzonder aan het midden- en kleinbedrijf hier niet onder lijdt.

Om de kapitalisatie van banken te vergroten zijn internationaal al belangrijke stappen gezet met Basel III en de implementatie daarvan in de Europese CRR/CRD IV (zie paragraaf 1.2). Hiermee worden de kapitaaleisen ten opzichte van de risicogewogen activa verhoogd tot een veelvoud van wat zij onder het oude regime waren. Van systeembanken wordt een extra buffer geëist, waardoor deze in totaal 10 tot 12,5% kernkapitaal moeten aanhouden. Basel III schrijft een ingroeipad voor tot 2019 om aan deze eisen te voldoen. Internationale markten beoordelen banken nu al naar de normen van Basel III.

De commissie wil bij de marktusance aansluiten en beveelt aan de hogere kapitaalratio's van Basel III eerder in te voeren in Europees verband. Voordat banken onder direct ECB-toezicht komen moet de kwaliteit van hun activa worden getoetst (asset quality review). Als banken niet aan de Basel III eisen voldoen, zullen zij extra risicodragend vermogen moeten verwerven door nieuwe aandelenemissies. Voor banken die daarin niet slagen, is een publieke achtervang nodig. Om balansverkorting ten koste van de kredietverlening te voorkomen, kan de toezichthouder voorschrijven dat banken hun kapitaal verhogen met een absoluut bedrag. De commissie beveelt aan dat Nederland zich in Europees verband inzet voor een dergelijke herkapitalisatie.

De eisen van Basel III, inclusief de extra buffer voor systeembanken, zijn hoofdzakelijk risicogewogen. Dit houdt in dat banken slechts kapitaal behoeven aan te houden afhankelijk van het risico dat aan de activa wordt toegekend. Voor deze risicoweging mogen banken interne modellen hanteren, mits die door de toezichthouder akkoord zijn bevonden; anders gelden gestandaardiseerde risicogewichten. Basel III heeft tevens een niet-risicogewogen minimum leverage ratio voorgesteld. De hoogte daarvan moet nog worden vastgesteld in Basel en in de EU; voorlopig wordt een percentage van 3% aangehouden.

De commissie acht een beperking van de leverage wenselijk en beveelt aan om een ongewogen minimum leverage ratio in te voeren. De risicowegingen die gebaseerd zijn op interne modellen lopen sterk uiteen en geven mogelijk een misleidend beeld. In de praktijk blijken er grote verschillen tussen de modellen van verschillende banken.[13] Verder geldt onder Basel III voor exposures op overheden van specifieke landen een risicoweging van 0%, terwijl de exposures op die overheden recentelijk niet risicovrij zijn gebleken. Momenteel wordt de leverage ratio in Basel en de EU alleen gemonitord. De commissie is van oordeel dat het minimumpercentage van 3% dat daarbij wordt aangehouden te laag is. Dit betekent immers dat een bank al met verliezen ter grootte van 3% van het balanstotaal technisch failliet is. Daarom geeft de commissie mee als input voor de onderhandelingen over de calibratie van de minimum leverage ratio dat een hoger percentage van 3% serieus overwogen moet worden.[14]

Verhoging van de kapitaalbuffers kan plaatsvinden door het inhouden van winst, reductie van kosten en het aantrekken van nieuw kapitaal. Relatieve verbetering van de kapitaalsposities dient

[11] Zie Sociaal Economische Raad, Nederlandse economie in stabieler vaarwater, Een macro-economische verkenning, april 2013 en het plan van Van Dijkhuizen.

[12] Dit is geen extra fiscale ruimte, maar een flexibele inzet van de bestaande pensioenruimte vroeg in het leven. De belastinggrondslag wordt zodoende niet uitgehold.

[13] Basel Committee on Banking Supervision, Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for market risk (januari 2013).

[14] Een veelgehoord argument tegen verhoging van kapitaaleisen is dat eigen vermogen duur zou zijn omdat aandeelhouders een hoog rendement verwachten. Een recente CPB-studie wijst er echter op dat meer kapitaal banken veiliger maakt, waardoor het vereiste rendement op eigen vermogen zal dalen. Zie: CPB, Zijn strengere kapitaaleisen kostbaar?, 2010. Vreemd vermogen wordt in de praktijk fiscaal bevoordeeld, dat toch een prikkel geeft om zo min mogelijk kapitaal aan te houden; bij systeembanken levert de impliciete overheidsgarantie een additionele subsidie op vreemd vermogen. Om deze redenen is ingrijpen van de wetgever nodig om te zorgen dat banken zich voldoende kapitaliseren.

niet te gebeuren door beperking van de kredietverlening. Banken dienen substantiële kostenverlagingen te realiseren, waaronder in de personeelslasten, en meer winst in te houden. Tevens adviseert de commissie de bankenbelasting te heroverwegen, omdat deze contrair is aan versterking van de solvabiliteit en het kredietpotentieel van de banken belemmert.

3.3 Bail-in

In het recente verleden hebben (systeem)banken die meer verliezen leden dan hun kapitaal kon dragen overheidssteun ontvangen. Dit moet in de toekomst zoveel mogelijk worden voorkomen. Als het kapitaal onvoldoende is, dient niet de staat, maar moeten de schuldeisers de verliezen dragen, net zoals in faillissement. De commissie beveelt daarom aan in EU-verband te streven naar een goed gestructureerd bail-in regime en een duidelijke rangorde voor de aansprakelijkheid van schuldeisers.[15]

Bail-in is een nieuw instrument voor de afwikkeling en financiële herstructurering van een bank. Bail-in houdt in dat als een bank in onoverkomelijke problemen is geraakt en afgewikkeld moet worden, crediteuren net als in faillissement verliezen kunnen dragen. Zij kunnen gedwongen worden om mee te betalen door afschrijving van hun vordering, dan wel door conversie ervan in aandelen. Zodoende kan de kans worden beperkt dat de overheid moet bijspringen en uiteindelijk de belastingbetaler de verliezen draagt.

Bail-in heeft ingrijpende consequenties, juridisch, economisch en financieel. Het is een dwangmiddel, alleen toepasbaar bij afwikkeling en grijpt in op de eigendomsrechten van crediteuren. Omdat de overheid niet langer garant staat voor banken die 'too big to fail' zijn, verdwijnt de impliciete subsidie in de funding van deze instellingen. Positief is dat bail-in daardoor aandeelhouders en crediteuren zal stimuleren om kritischer te waken over de soliditeit van hun bank.

Het is wenselijk dat in Europees verband een uniform bail-in regime wordt ingevoerd. Met name een duidelijke, geharmoniseerde rangorde van crediteuren is cruciaal. Nationale discretie zou leiden tot internationale verschillen, met mogelijk concurrentieverval-sende gevolgen voor de funding van banken. Omdat Nederlandse banken relatief sterk afhankelijk zijn van marktfinanciering, zijn zij hierin potentieel kwetsbaar.

Voor een effectieve toepasbaarheid van het instrument is van belang dat banken voldoende langlopend ongedekt vreemd vermogen en onbeklemde activa hebben, zodat bail-in daadwerkelijk kan worden toegepast.[16]

3.4 Scheiding van bancaire activiteiten

Banken die deposito's aantrekken dienen excessieve risico's te vermijden. Om dit te bereiken zijn internationaal voorstellen gedaan om het depositobedrijf af te schermen van bepaalde risicovolle activiteiten en daardoor de stabiliteit te vergroten (zie bijlage 6). De commissie beveelt aan de voorstellen van de Europese commissie-Liikanen over te nemen.

Zowel omwille van dienstbaarheid als stabiliteit is het nodig dat het universele bankmodel, waarin een bank alle activiteiten in één bedrijf kan combineren, in stand blijft. Voorwaarde daarbij is dan wel dat excessieve, voor klantbediening en balansbeheer onnodige risico's als gevolg van handelsactiviteiten worden vermeden.

Bij handelsactiviteiten (klant- en niet-klantgebonden) nemen banken posities in producten die worden verhandeld op de financiële markten, zoals effecten. Omdat financiële markten volatiel zijn, kan de waarde van deze posities sterk dalen (markt-risico), zodat grote verliezen kunnen optreden. Door handelstransacties kunnen complexe portefeuilles ontstaan waarvan de risico's moeilijk te beoordelen zijn voor toezichthouders. De aldus ontstane complexiteit kan de afwikkelbaarheid van een bank nadelig beïnvloeden. Hiertegenover staat dat klantgebonden handelsactiviteiten van banken nuttig zijn voor de liquiditeit van effecten en andere financiële instrumenten van bedrijven. Het is echter niet nodig dat banken dit onbeperkt kunnen doen.

Niet-klantgebonden handel (handel voor eigen rekening) heeft een speculatief karakter en past niet bij depositobanken. De Nederlandse banken stellen dat zij dit niet (meer) doen. Een apart wettelijk verbod daarop lijkt dan ook niet nodig, maar een toezegging om zich van handel voor eigen rekening te onthouden, kan onderdeel zijn van het maatschappelijk statuut. Dit vermijdt de definitieproblemen bij de afbakening van market making en handel voor eigen rekening, die tot complicaties en vertraging hebben geleid bij de wettelijke implementatie in de Verenigde Staten. DNB kan op basis van indicatoren monitoren of banken zich inderdaad onthouden van handel voor eigen rekening. Als dit niet het geval is

---

[15] Bail-in dient te worden onderscheiden van de conversie van contingent convertible capital (coco's). Dit zijn obligaties die worden geconverteerd in eigen vermogen als zich een bepaalde, vooraf gedefinieerde gebeurtenis voordoet, waarmee de solvabiliteit van de bank wordt versterkt om haar continuïteit te bevorderen. Hiermee kan de bank haar eigen vermogen versterken om haar continuïteit veilig te stellen. Bail-in is daarentegen een dwangmiddel van de autoriteiten en alleen toepasbaar bij afwikkeling.

[16] Een probleem is dat gedekte verplichtingen, inclusief gedekte obligaties, vrijgesteld zijn van bail-in. Gedekte verplichtingen zijn verplichtingen die door onderpand in de vorm van activa van de bank zijn gedekt; daarmee zijn de activa beklemd. Bail-in dreigt de (internationale) trend naar meer financiering tegen onderpand en beklemming van bancaire activa te versterken, waardoor de positie van ongedekte crediteuren verder verslechtert. Dit kan worden ondervangen door een minimum aan voor bail-in in aanmerking komende verplichtingen voor te schrijven.

kan DNB de regering informeren, zodat eventueel alsnog wettelijke maatregelen kunnen worden getroffen.

Gelet op het voorgaande, is het wenselijk een wettelijke limiet aan handelsactiviteiten te stellen, zoals door de commissie-Liikanen voorgesteld. De commissie-Liikanen hanteert een tweevoudige toets. Eerst moet worden bepaald of de activa available for sale en held for trading (een ruwe maatstaf voor handelsactiviteiten, afkomstig uit accounting standards) de grens van 15 tot 25% van het balanstotaal of € 100 miljard overschrijden. Voor de banken die deze grenzen overschrijden, volgt een tweede beoordeling. Hierin zal op basis van een maximum voor de verhouding tussen handelsactiva en het balanstotaal worden vastgesteld of banken hun activiteiten moeten afscheiden.[17] [18] De commissie stelt voor om voor de eerste toets uit te gaan van het laagste deel van de bandbreedte van 15 tot 25%, met dien verstande dat de activa aangehouden voor het liquiditeitsbeheer niet moeten worden meegeteld.[19]

Banken die beide hiervoor genoemde limieten overschrijden, dienen hun handelsactiviteiten juridisch, economisch en operationeel af te scheiden, opdat een verlies bij handelsactiviteiten het depositobedrijf en de betalingsverkeeroperaties niet kan schaden. Ook investeringen in private equity, ongedekte exposures op hedge funds en structured investment vehicles dienen bij overschrijding van de limiet in de handelsentiteit te worden ondergebracht (voor de details van het voorstel zie bijlage 6).

In deze benadering kunnen banken die de tweevoudige limiet niet overschrijden, klantgebonden handelsactiviteiten blijven uitvoeren en daarmee Nederlandse bedrijven bedienen. Naar de Nederlandse banken ook zelf hebben aangegeven, zullen zij bij de huidige omvang van hun handelsactiviteiten waarschijnlijk niet verplicht zijn deze apart te zetten als dit voorstel wordt ingevoerd. De voorgestelde limiet functioneert daarmee als waarborg om excessieve risico's op de langere termijn te voorkomen.

Bij een verdergaande scheiding van retail- en zakenbankactiviteiten naar het voorbeeld van de Britse commissie-Vickers (zie bijlage 6), zou het voor banken moeilijk worden om diensten als risicobeheer en underwriting aan Nederlandse bedrijven aan te bieden. Indien deze juridisch, operationeel en financieel apart moeten worden gezet, zal dit leiden tot een toename van operationele- en financieringskosten. Vanwege de beperkte schaal van de zakenbankactiviteiten van de Nederlandse banken zullen deze zelfstandig waarschijnlijk niet rendabel zijn. Nederlandse bedrijven zouden daardoor voor deze diensten afhankelijk worden van buitenlandse banken. Deze verschraling van de dienstverlening is niet in het belang van de Nederlandse economie (zie ook paragraaf 2.3). Ook vanuit een oogpunt van stabiliteit is het wenselijk dat banken een breed pakket aan activiteiten kunnen ontplooien en al te eenzijdige exposures kunnen vermijden.

De Europese Commissie heeft aangekondigd in september van dit jaar met een voorstel te komen voor structuurhervormingen. De commissie beveelt aan om het voorgaande tot de inzet van de Nederlandse regering in de Europese onderhandelingen te maken.

3.5 Afwikkelbaarheid

Als een systeembank ten onder dreigt te gaan, verdient geordende afwikkeling de voorkeur. Dit wil zeggen dat zij op gecontroleerde wijze wordt ontmanteld, terwijl systeemrelevante activiteiten zoals het depositobedrijf, de kredietverlening en de betalingsverkeersfuncties behouden blijven en kunnen worden voortgezet. Een resolutie-autoriteit - in Nederland fungeren DNB en de minister als zodanig - dient ervoor te zorgen dat banken afwikkelbaar zijn. Afwikkelbaarheid heeft betrekking op alle maatregelen die genomen moeten worden voor en tijdens een crisis, om de bank te kunnen afwikkelen.

Systeemrelevante banken zijn meestal grote en complexe organisaties die op grote schaal een breed scala van activiteiten verrichten in veel financiële sectoren en jurisdicties en een belangrijke rol vervullen in betalingssystemen. Vaak omvatten dergelijke groepen om historische, fiscale en organisatorische redenen een groot aantal - honderden tot duizenden - juridische entiteiten. Zij verrichten essentiële functies en bieden tal van producten aan in vele markten in binnen- en buitenland, met vele duizenden personeelsleden. Hun activiteiten worden ondersteund door grote en complexe IT-systemen. Bij afwikkeling dient een oplossing te worden gevonden voor al deze dimensies van de bank, hoewel de beschikbare tijd beperkt is. Het probleem daarbij is dat ingrijpende veranderingen in complexe systemen niet zonder meer snel kunnen worden doorgevoerd; zij vormen op zichzelf een risico, dat adequaat beheerst moet worden. Om die reden wordt een bank bij een afwikkeling eerst gestabiliseerd onder controle van de autoriteiten, opdat zij aan haar verplichtingen kan blijven voldoen en haar kritieke activiteiten kan voortzetten en pas daarna geherstructureerd.

[17] De commissie-Liikanen verzoekt de Europese Commissie hiervoor een voorstel te formuleren op basis van empirische gegevens over handelsactiviteiten (High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector, Final Report, p. 101).

[18] In de tweede fase moet nauwkeuriger worden gekeken dan met de boekhoudkundige definities van fase 1 mogelijk is. Zo behoren activa ten behoeve van liquiditeits- en risicobeheer van de bank niet te worden meegeteld, ook als zij available for sale of held for trading zijn. Ongedekte leningen aan hedge funds en private equity tellen juist wel mee.

[19] In Europees verband wordt onderzocht hoe deze definitie exact moet worden ingevuld.

Een van de lessen uit de crisis is dat afwikkelbaarheid en afwikkeling tijdig dienen te worden voorbereid en gepland. Daartoe dienen de afwikkelautoriteiten, mede na overleg met de bank, van te voren een strategie te kiezen waarmee deze kan worden afgewikkeld. In beginsel zijn er twee strategieën. In een single point of entry (SPE)-strategie wordt de bank afgewikkeld op het niveau van het moederbedrijf of de top holding, waarbij de activa en de activiteiten van de dochters gehandhaafd worden (going concern) en de geherstructureerde moeder (of haar opvolgster) de dochters waar nodig van kapitaal en liquiditeit blijft voorzien. In een multiple point of entry (MPE)-strategie worden meer onderdelen van de groep afgewikkeld en wordt de groep opgebroken langs nationale en/of functionele lijnen. De SPE-strategie lijkt beter uitvoerbaar met behoud van waarde en verdient daarom in beginsel de voorkeur. In de praktijk zal het onderscheid echter minder duidelijk zijn, voor zover een moeder en dochterbedrijven tegelijkertijd worden afgewikkeld.

De voor afwikkeling benodigde informatie wordt samengebracht in een afwikkelings- of resolutieplan. Dit dient onder meer een overzicht te bevatten van de groep, haar juridische en governance structuur; haar kritieke functies en activiteiten; de markten, landen en betaalsystemen waarin zij actief is; de verdeling van vermogen over de groep; haar belangrijkste bronnen van liquiditeit, inclusief back-up faciliteiten; intra-groep verhoudingen en -transacties. Verder dient het scenario's te beschrijven om de groep af te wikkelen, de opties om kapitaal of liquiditeit aan te trekken, haar contractuele verplichtingen (waaronder die in betalingssystemen) te honoreren, dan wel te herstructureren. Daarnaast dient aandacht te worden besteed aan operationele issues, zoals voortzetting van de IT en overige ondersteunende diensten, om de continuïteit van de kritische functies te waarborgen en informatie ten behoeve van de afwikkeling waar nodig te kunnen actualiseren.

Naast planning vooraf dienen aan de structuur van de groep eisen te worden gesteld met het oog op afwikkelbaarheid. De juridische structuur kan worden vereenvoudigd door beperking van het aantal juridische entiteiten, maar het kan ook nodig zijn om specifieke bedrijfsonderdelen of activiteiten in aparte dochters onder te brengen. Financieel is van belang dat de onderdelen waarin de groep zou worden opgesplitst, na afwikkeling, qua liquiditeit en solvabiliteit weer zelfstandig kunnen functioneren en aan de prudentiële eisen kunnen voldoen. Ook ten aanzien van het managementinformatiesysteem zijn mogelijk veranderingen noodzakelijk voor afwikkelbaarheid.

Voor een goede afwikkelbaarheid dient tevens aandacht te worden besteed aan de operationele issues, waaronder die op het voor banken zo cruciale gebied van IT. Op strategisch en tactisch niveau is een adequate Enterprise Architectuur op basis van marktstandaarden vereist (zie bijlage 7). Dit houdt in ieder geval in een compartimentalisatie van informatiesystemen en een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden voor data en systemen, dit laatste ook op bestuurlijk niveau. Om de naleving van de eisen die hieruit voortvloeien te borgen, is een sterke Enterprise Architectuurfunctie in de bank vereist, alsmede kennis en vaardigheden op dit gebied bij de interne en externe toezichthouders. Verder dienen migratieplannen te worden opgesteld en service level agreements om de continuïteit van de systemen ook tijdens een afsplitsing en migratie te kunnen garanderen. Evenzo dienen vooraf eisen te worden gesteld aan kwaliteit en continuïteit van de personele bezetting. Expertise (juridisch, trading, risicomanagement, back office, IT) van gespecialiseerde medewerkers is nodig voor de afwikkeling van een instelling als contracten moeten beoordeeld en herzien, financiële posities moeten worden geherstructureerd, of IT-systemen moeten worden aangepast.

De eisen voor afwikkelbaarheid en de aanpassingen die daarvoor nodig zijn, gaan met aanpassingskosten gepaard. Op korte termijn kan dit de rentabiliteit van banken onder druk zetten. Op de langere termijn zullen bovengenoemde maatregelen echter resulteren in effectievere en efficiëntere organisaties. Verder kan een kennelijk moeizame afwikkelbaarheid tot op zekere hoogte worden gecompenseerd door aanvullende eisen te stellen aan de solvabiliteit en liquiditeit van de bank, om de kans op fatale problemen en de noodzaak van afwikkeling kleiner te maken. Naarmate de kapitaal- en liquiditeitsbuffers hoger zijn, is afwikkelbaarheid minder urgent.

Al met al dient voor een goede afwikkelbaarheid aan de volgende principes te worden voldaan:

- vereenvoudiging van de juridische en financiële structuren van banken;
- een managementinformatiesysteem dat ook in staat is om real time informatie, onder meer over de financiële positie on en off balance, contractuele verplichtingen en, bruto- en netto exposures, aan te leveren per (groep van) juridische entiteiten;
- continuïteit van IT-systemen op basis van een integrale Enterprise Architectuur en naleving daarvan, service level agreements en migratieplannen, die geborgd worden in een overkoepelend afwikkelingsplan, met als uiteindelijke doel de continuïteit van de systeemrelevante activiteiten te garanderen.

Een (Europese) resolutie-autoriteit dient bevoegd te zijn om passende eisen te stellen aan individuele banken opdat hun structuur aan deze principes voldoet. De RRD zal de nationale resolutie-autoriteiten deze bevoegdheid verlenen. Bij de toepassing daarvan zal, gelet op de diversiteit in businessmodellen en juridische structuren van de banken, maatwerk moeten worden geleverd.

Bijlage 1: Mandaat Commissie Structuur Nederlandse banken

De bankencrisis van 2007-2008 heeft laten zien dat de bankensector hervorming behoeft. Daartoe heeft het kabinet in nationaal en internationaal verband de invoering van een uitgebreid hervormingspakket in gang gezet. Enkele belangrijke voorbeelden zijn verhoging van kapitaal- en liquiditeitseisen (CRD III en IV), de Interventiewet, en het opstellen van herstel- en resolutieplannen.

Internationaal en nationaal is een discussie op gang gekomen over de vraag of naast alle maatregelen die al worden genomen, aanvullend structuurhervorming van de bankensector noodzakelijk is om de financiële stabiliteit te waarborgen en de afwikkelbaarheid van banken te verbeteren. Nederland heeft hier al de nodige stappen gezet. Door Financiën en DNB wordt gewerkt aan het beter scheidbaar maken van systeemrelevante delen van banken voor het geval zich een deconfiture voordoet. Daarnaast bestaat het voornemen om handel voor eigen rekening door banken aan banden te leggen.

Internationaal heeft een aantal onderzoeken naar structuurhervormingen plaatsgevonden. In het Verenigd Koninkrijk heeft de commissie-Vickers over dit onderwerp een rapport gepubliceerd. In België voert de Nationale Bank van België een soortgelijk onderzoek uit. Op verzoek van de Europese Commissie heeft de commissie-Liikanen recentelijk haar aanbevelingen voor structuurhervormingen van de Europese bankensector bekend gemaakt.

De Nederlandse bankensector kent daarbij een aantal specifieke eigenschappen. Meer in het bijzonder:

- in Nederland is - meer dan in de meeste andere EU-lidstaten - sprake van een retail-funding gap van het binnenlandse bankbedrijf: er is onvoldoende spaargeld beschikbaar om de behoefte aan bankleningen te kunnen financieren als gevolg van grote hypotheekportefeuilles en van het feit dat veel gelden naar de pensioenfondsen vloeien;
- de Nederlandse bankensector is relatief geconcentreerd;
- de Nederlandse bankensector is relatief groot ten opzichte van de rest van de economie;
- het Nederlandse bankenlandschap wordt gedomineerd door universele banken met relatief beperkte investment banking activiteiten.

Tegen de achtergrond van de lopende hervormingen zoals hierboven geschetst, zal de commissie onderzoeken in hoeverre structuurhervormingen van de Nederlandse bankensector noodzakelijk zijn om de stabiliteit van afzonderlijke banken en het financiële systeem als geheel te waarborgen en de afwikkelbaarheid van banken te verbeteren.

De commissie krijgt tot opdracht onderzoek te doen naar en te rapporteren over:

- de aanbevelingen van de commissie-Liikanen en de toepasbaarheid daarvan in Nederland, waaronder het - in lijn met de 'Volcker rule' - beperken van risico's volgend uit handel voor eigen rekening; en
- de wijze waarop de scheidbaarheid van Nederlandse banken gerealiseerd kan worden voor het geval zich een deconfiture van een bank voordoet en in het bijzonder de noodzaak om in dergelijke gevallen de continuïteit van de systeemrelevante activiteiten van een bank te kunnen blijven garanderen, zoals het betalingsverkeer. Daarbij zal de commissie werken vanuit de reeds genomen maatregelen dienaangaande, zoals de Interventiewet.

Daarbij zal de commissie rekening houden met:

- de noodzaak om de banksector dienstbaar te laten zijn aan de internationaal georiënteerde economie, met in het bijzonder aandacht voor kredietverlening aan consumenten en bedrijven;
- de noodzaak om bij te dragen aan het herstel van vertrouwen tussen de bankensector en de maatschappij;
- het Europese regelgevende kader, evenals de vraag of aanvullende maatregelen beter op EU- dan nationaal niveau kunnen worden getroffen;
- proportionaliteit en kostenefficiëntie van de voorgestelde maatregelen.

Bijlage 2: Leden van de Commissie Structuur Nederlandse banken

prof. dr. B.E. Baarsma, directeur van SEO Economisch Onderzoek, hoogleraar marktwerking- en mededingingseconomie Universiteit van Amsterdam;

J.H.A.S. Biesheuvel, voorzitter MKB-Nederland;

prof. dr. A.W.A. Boot, hoogleraar ondernemingsfinanciering en financiële markten Universiteit van Amsterdam;

prof. dr. R.G.C. van den Brink, emeritus hoogleraar financial institutions, voorzitter RvC Nederlandse Waterschapsbank, lid RvC KBC;

drs. B.R. Combée, algemeen directeur Consumentenbond;

prof. dr. S.C.W. Eijffinger, hoogleraar financiële economie en hoogleraar Europese financiële en monetaire integratie Universiteit van Tilburg;

dr. W.M. van den Goorbergh, voorzitter raad van commissarissen NIBC en lid raad van commissarissen Bank Nederlandse Gemeenten;

prof. dr. A.F. Harmsen, hoogleraar knowledge management Universiteit Maastricht en consultant bij Ernst & Young Advisory;

drs. F. Meijs ACA, accountant en partner banking and capital markets bij PwC;

drs. M. Scheltema, lid raad van commissarissen Triodos en ASR en extern lid Audit Commissie ABP;

prof. dr. D. Schoenmaker, decaan Duisenberg School of Finance;

prof. dr. H.H.F. Wijffels, hoogleraar duurzame ontwikkeling Universiteit van Utrecht;

prof. dr. S.J.G. baron van Wijnbergen, hoogleraar macro-economie Universiteit van Amsterdam.

Bijlage 3: Overzicht van het Nederlandse bankenlandschap

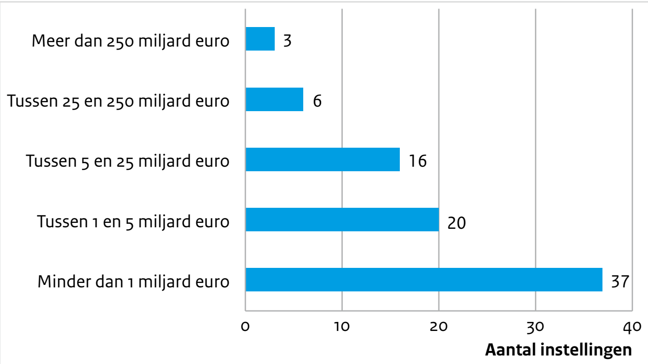
1. Inleiding

Deze bijlage geeft een overzicht van de belangrijkste eigenschappen van de Nederlandse bankensector, ook in internationaal perspectief, en beschrijft de ontwikkelingen hierin. In deel 2 wordt ingegaan op omvang en concentratie van het bankwezen. Deel 3 beschrijft rendement en solvabiliteit. Deel 4 gaat in op de financiering van Nederlandse banken, en het laatste deel (5) gaat kort in op cross-sectorale ontwikkelingen en het bankassurantiemodel.

2. Omvang en concentratie

Nederland kent een bankenlandschap met banken die erg verschillen in omvang. Van de 82 banken of bankgroepen met een Nederlandse bankvergunning, hebben er 57 een balanstotaal van € 5 miljard of minder, en zijn er drie met een balanstotaal van boven de € 250 miljard, zie figuur 1.

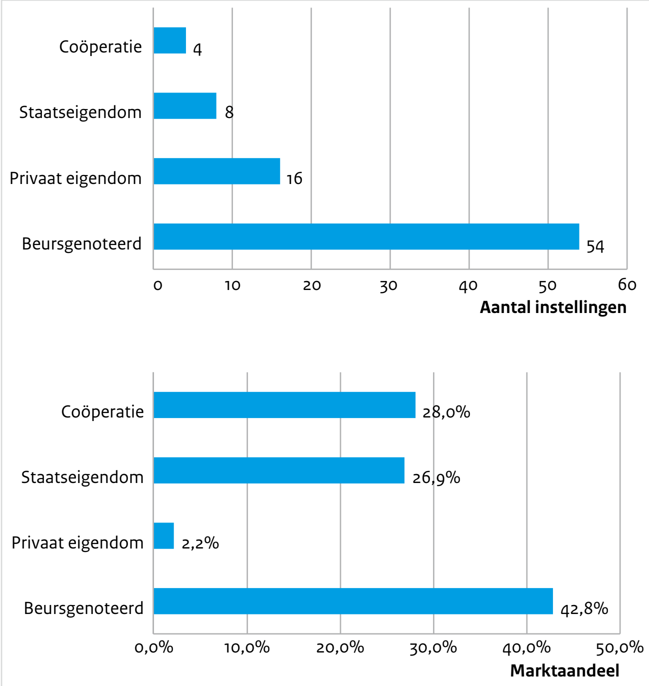
Figuur 1 Banken ingedeeld naar balanstotaal (stand tweede kwartaal 2012)



Bron: DNB

Het landschap is ook divers als wordt gekeken naar eigendomsstructuren, zie figuur 2. Er zijn 4 coöperatieve banken actief in Nederland, waaronder Rabobank en Achmea Bank. Ook zijn er 8 banken (de facto) in staatseigendom, zoals ABN Amro, de Bank Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse WaterschapsBank, de Bank voor Ontwikkelingsfinanciering en RBS (in Britse handen).

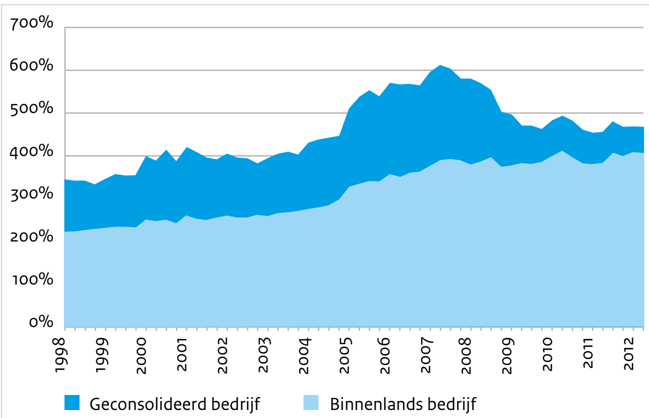
Figuur 2 Banken ingedeeld naar eigendom ('ultimate owner'), in aantallen en naar marktaandeel (stand tweede kwartaal 2012)



Bron: DNB

De omvang van Nederlandse banken is afgenomen, met name door een sterke krimp in het buitenlands bedrijf. De overname en opsplitsing van ABN AMRO en de (deels door de autoriteiten afgedwongen) herstructurering als gevolg van de crisis hebben een duidelijke impact gehad op de omvang van het Nederlandse bankwezen (figuur 3). De krimp vond vooral plaats in het buitenlandse bedrijf, dat in absolute omvang kleiner is dan vijftien jaar geleden.

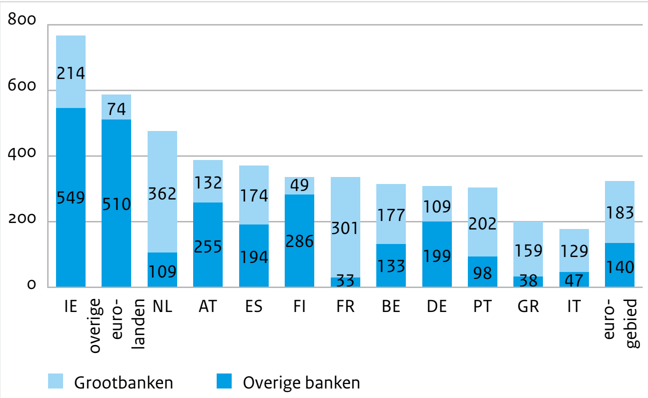
Figuur 3 Omvang bankwezen en aandeel binnenlands bedrijf (balanstotaal als % BBP)



Bron: DNB

Het Nederlandse bankwezen is wel nog altijd relatief groot ten opzichte van de economie: figuur 3 laat zien dat de totale omvang van het bankwezen historisch gezien op een vrij hoog niveau ligt (ongeveer 4 maal BBP). Indien de lijn nog verder terug wordt getrokken, wordt dit beeld verder versterkt: aan het eind van de jaren zeventig bedroeg de omvang van het Nederlandse bankwezen slechts zo'n 100% van het BBP. Ook in internationaal perspectief is de sector nog altijd groot (figuur 4).

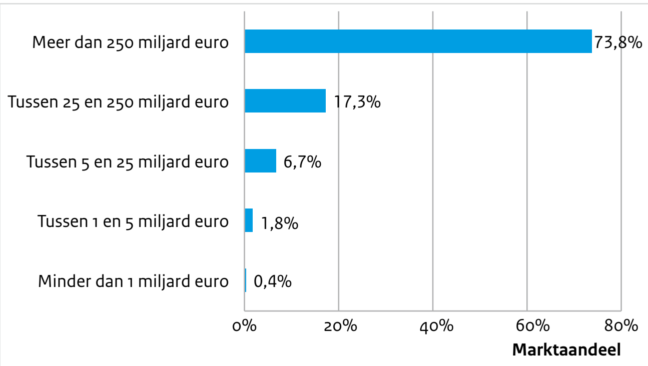
Figuur 4 Omvang en concentratie bankwezen in internationaal perspectief (balanstotaal als % BBP, ultimo 2011)



Toelichting: De categorie internationale grootbanken is gebaseerd op deelname aan de EBA-stresstest 2011.

Bron: Jaarverslagen, EBA, ECB, en Nationale Bank van Zwitserland

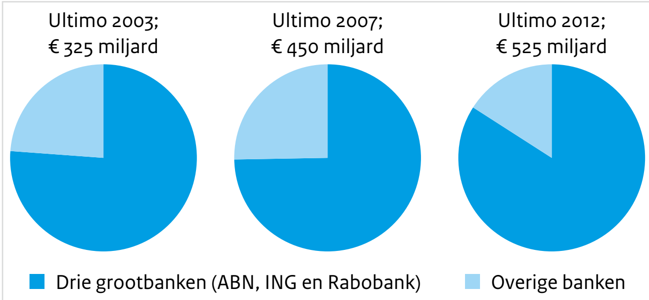
Figuur 5 Marktaandelen van banken naar balanstotaal (stand tweede kwartaal 2012)



Bron: DNB

Figuur 5 laat zien dat het marktaandeel van de grootbanken in Nederland groot is. Dit aandeel is in de afgelopen jaren toegenomen. Ter illustratie laat figuur 6 de ontwikkeling van marktaandelen in de hypotheekverstrekking zien. In 2003 had de top-3 77% van de markt in handen, in 2010 was dit gestegen tot 84% en in de spaarmarkt is het aandeel gegroeid van 78% tot 82%. In de markt voor kredietverlening aan niet-financiële bedrijven (inclusief overheden) is het aandeel van de drie grootbanken over deze periode constant gebleven op 63%.

Figuur 6 Marktaandelen hypotheekverstrekking ultimo 2003, ultimo 2007 en augustus 2012

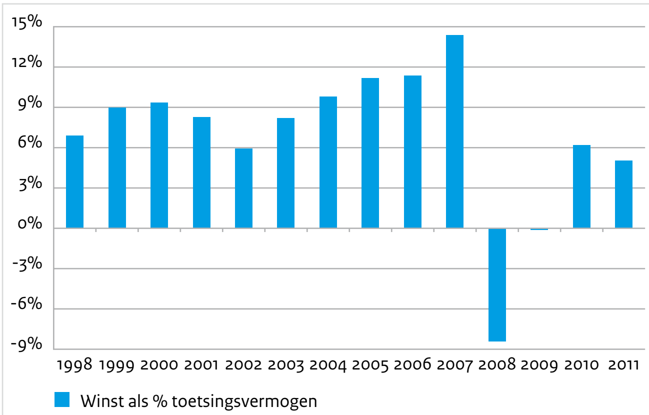


Bron: DNB

3. Rendement en solvabiliteit

Figuur 7 toont de ontwikkeling van het rendement op eigen vermogen, hier gedefinieerd als toetsingsvermogen, van banken sinds 1998. De figuur maakt duidelijk dat de banken door de crisis een fors verlies hebben geleden in 2008. Het rendement heeft zich in 2010 hersteld, hoewel de niveaus van voor de crisis vooralsnog niet worden gehaald. Dat komt deels doordat de winst in absolute zin lager ligt (€7 miljard in 2011 versus ruim €13 miljard in 2005 en 2006), maar ook doordat banken in reactie op de crisis hun kapitaalsbasis hebben verstevigd, en daarmee hun leverage hebben verlaagd.

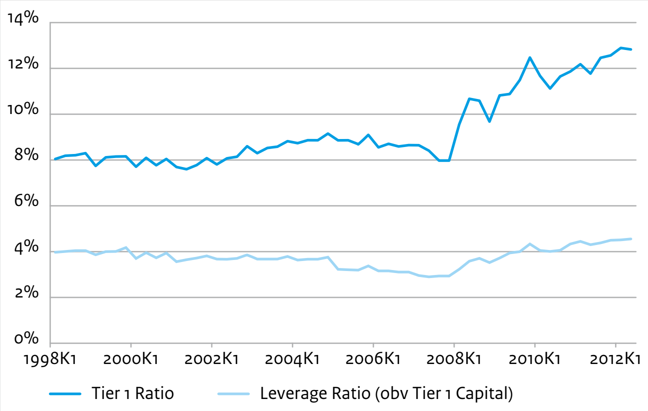
Figuur 7 Rendement Nederlands bankwezen, gemeten als percentage van het toetsingvermogen



Bron: DNB

Figuur 8 toont de solvabiliteit van de sector en laat zien dat deze in reactie op de crisis inmiddels flink hoger ligt. Ook is duidelijk dat het gemiddelde risico van de activa is gedaald: de ongewogen leverage ratio ligt ondanks de kapitaalsversterking niet veel hoger dan aan het eind van de negentiger jaren.

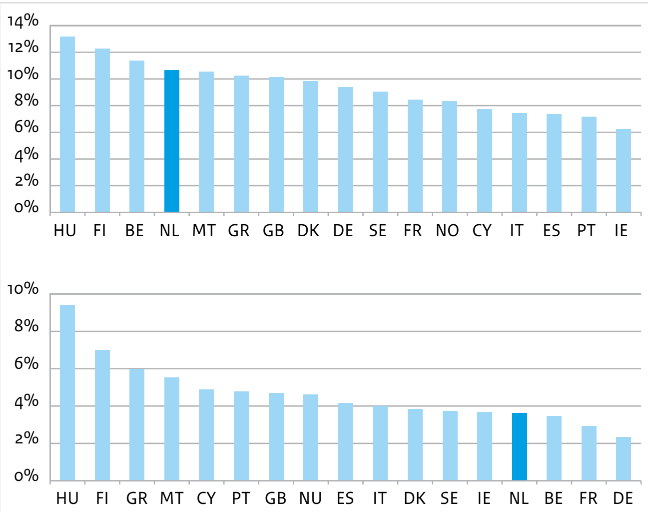
Figuur 8 Ontwikkeling gewogen en ongewogen kapitaalratio



Bron: DNB

Een internationale vergelijking laat zien dat Nederland en België met deze combinatie van hoge solvabiliteit en een lage leverage ratio van banken een bijzondere positie innemen (figuur 9). De oorzaak voor Nederland is vooral de hoge hypotheekverstrekking, in combinatie met het relatief lage risicogewicht van deze hypothecaire leningen.

Figuur 9 Gewogen (boven) en ongewogen (onder) Core Tier 1 kapitaalratio's in internationaal perspectief, ultimo 2010

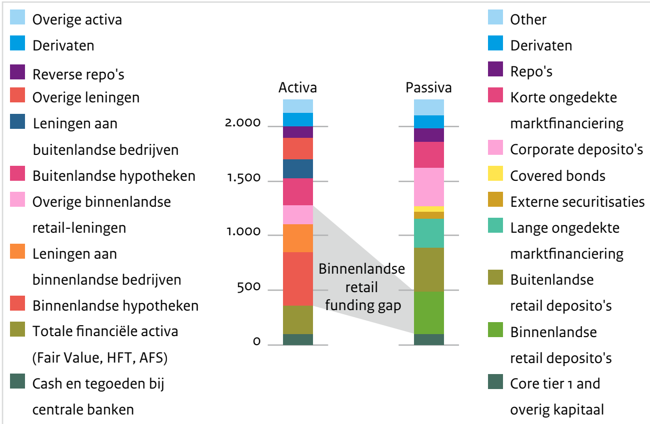


Bron: EBA

4. Financiering

Figuur 10 toont de geaggregeerde balans van het Nederlandse bankwezen. De Nederlandse banken zijn sterk afhankelijk van marktfinanciering. Het Nederlandse bankwezen als geheel heeft sinds medio jaren negentig een binnenlands depositofinancieringstekort (de retail funding gap) ontwikkeld: het spaargeld dat in de binnenlandse private retail sector wordt opgehaald is niet voldoende om de kredietverlening aan de private sector te financieren. Het depositofinancieringsgat bedroeg medio 2011 € 478 miljard[20]. Hiermee hebben de Nederlandse banken vrijwel het grootste depositofinancieringsgat in hun thuismarkt van alle Europese bankenstelsels, zoals te zien is in figuur 11. Het gevolg is een relatief grote afhankelijkheid van wholesalefinanciering en deposito's uit het buitenland.

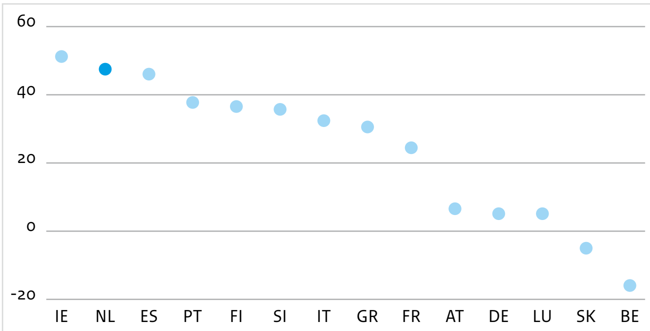
Figuur 10 Geaggregeerde balans Nederlands bankwezen (in EUR mld.)



Toelichting: cijfers zes grootste banken, K2-K4 2011

Bron: DNB

Figuur 11 Internationale vergelijking depositofinancieringstekort, percentage leningen niet gefinancierd met deposito's (eind 2011)



Toelichting: Nederland is gebaseerd op DNB data en inclusief leningen van niet-bancaire bankdochters. Overige landen betreffen (deels) geschatte waarden op basis van ECB-data.

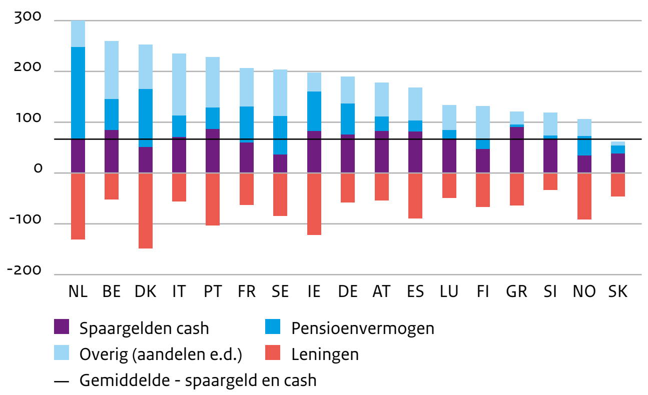
Bron: ECB en DNB

Het depositofinancieringsgat wordt soms toegeschreven aan het feit dat in Nederland een belangrijk deel van de besparingen bij pensioenfondsen is ondergebracht, die deze grotendeels in het buitenland beleggen. Figuur 12 laat echter zien dat, ondanks de hoge verplichte pensioenbesparingen, de hoeveelheid deposito's ten opzichte van het BBP in lijn is met die van andere Europese

[20] DNB (2011a), Overzicht Financiële Stabiliteit, najaar 2011.

landen. De onbalans wordt dus voor een belangrijk deel veroorzaakt door de relatief hoge kredietverlening in het retailbedrijf.

Figuur 12 Financieel vermogen huishoudens (in % BBP)



Bron: Eurostat

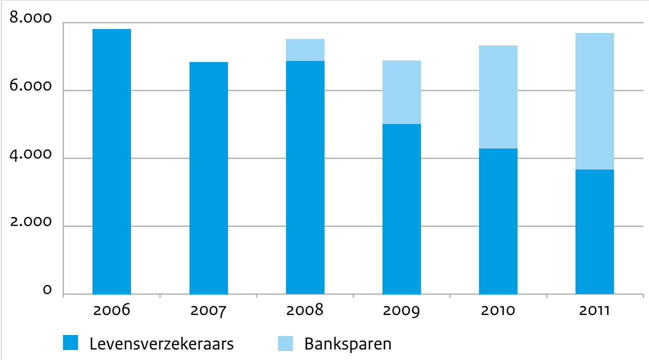
Besparingen en schulden zijn echter niet onafhankelijk van elkaar. In afwezigheid van de verplichte pensioenbesparingen zouden de vrije besparingen immers ongetwijfeld hoger zijn. Sterker, geredeneerd wordt wel dat Nederlandse huishoudens zich hoge schulden permitteren omdat ze zich gedekt weten door een omvangrijk pensioenvermogen. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat landen zonder kapitaalgedekt pensioenstelsel vaak andere mechanismen zullen kennen die van invloed zijn op het depositofinancieringsgat, zoals hogere belastingen of lagere LTV-ratio's.

5. Cross-sectorale ontwikkelingen

Het bankassurantiemodel, de gecombineerde bankverzekeraar met min of meer gelijkwaardige poten, kwam in de jaren negentig op en is in Nederland breed toegepast. Aan bankassurantie werden twee belangrijke voordelen toegekend, namelijk i) instellingen worden meer schokbestendig doordat risico's voor banken en verzekeraars deels tegengesteld zijn, en ii) door cross-selling kon de bankenpoot verzekeringsproducten van de eigen instelling verkopen en vice versa. Dit model lijkt inmiddels op zijn retour. De verwachte voordelen van het bankassurantiemodel zijn niet of nauwelijks gematerialiseerd. Cross-selling is bijvoorbeeld nauwelijks van de grond gekomen. Bovendien kunnen dergelijke voordelen ook worden behaald via een samenwerkingsverband. De resulterende complexiteit bleek groter dan gedacht. Wellicht nog belangrijker is dat de markt het model lijkt te hebben afgeschreven en dat de grotere schokbestendigheid in een systeemcrisis geen opgeld deed, toen het op vrijwel hetzelfde moment met zowel banken als verzekeraars slecht ging.

Er is wel een nieuwe categorie bankverzekeraars in opkomst, namelijk verzekeringsgroepen met een (relatief kleine) bancaire dochter (zogenoemde asymmetrische bankverzekeraars). Dit model is niet nieuw. Verzekeraars gebruiken zo'n dochter bijvoorbeeld om hypotheken te schrijven en de laatste jaren om een deel van de snelgroeiende markt voor banksparen te veroveren. Dat is niet voor niets. Figuur 13 laat zien dat de opkomst van banksparen het traditionele bedrijfsmodel van verzekeraars direct bedreigt. Meer dan de helft van de fiscaal gunstige vermogensvorming vindt inmiddels bij banken plaats, waar dit voorheen een markt was die exclusief aan verzekeraars toeviel. Verzekeraars hebben met hun dochters ongeveer 15% van de markt voor banksparen in handen gekregen. Voor banken betekent de introductie van banksparen een welkome bron van lange-termijn financiering.

Figuur 13 Fiscaal begunstigde vermogensvorming (nieuwe productie, in EUR mln.)



Bron: DNB

Bijlage 4: Overzicht hervormingen in reactie op de financiële crisis

Inleiding

De financiële markten, waaronder de bancaire markt, zijn gereguleerde markten. In Nederland zien De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële markten (AFM) toe op naleving van de op die markten geldende regels.

De AFM is hierbij verantwoordelijk voor het gedragstoezicht, dat gericht is op ordelijke en transparante processen op de financiële markten, zuivere verhouding tussen partijen en zorgvuldige behandeling van klanten. DNB is verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht, dat gericht is op handhaving van de financiële stabiliteit.

Prudentieel toezicht wordt nader onderverdeeld in macro- en microprudentieel toezicht. Macroprudentieel toezicht is gericht op de schokbestendigheid van het bancaire en financiële systeem als geheel. Microprudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van individuele instellingen (o.a. banken, pensioenfondsen en verzekeraars). Voor dit onderzoek is met name het micro-prudentieel toezicht op banken relevant.

De centrale aspecten van het microprudentieel toezicht zijn:
- solvabiliteitseisen
- liquiditeitseisen
- regels voor adequate omgang met risico's
- institutionele aspecten
- crisisinterventie-instrumentarium

Ook het depositogarantiestelsel dient het waarborgen van de stabiliteit van banken door de uitkering van spaargelden tot een bepaald bedrag te garanderen (op dit moment: € 100.000).

Het prudentieel toezicht is primair preventief van aard: het is gericht op het voorkomen dat een instelling niet meer voldoet aan de microprudentiele eisen. Indien een bank toch niet meer voldoet aan de eisen, is het zaak dat de bank ordelijk wordt afgewikkeld. Hiervoor is een resolutie-instrumentarium in het leven geroepen, dat ter beschikking staat van resolutieautoriteiten (DNB en de minister van Financiën).

Daarnaast zijn aspecten van de volgende terreinen waarop hervorming plaatsvindt van belang:
- het gedragstoezicht op sommige producten en diensten
- enige aspecten van het toezicht op niet-bancaire entiteiten.

In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de geïmplementeerde en de lopende hervormingen. Deze worden vervolgens afzonderlijk toegelicht. Voor de lopende hervormingen geldt daarbij de kanttekening dat in wisselende mate onzeker is of in welke vorm deze zullen worden ingevoerd.

Tabel 1 Overzicht hervormingen

	Hervormingen microprudentieel toezicht
	Solvabiliteitseisen
	Geïmplementeerde hervormingen
1	Aanscherping risicoweging activa in het handelsboek
	Lopende hervormingen
2	Aanscherping definitie van kernkapitaal (common equity Tier 1)
3	Verhoging van de minimumeis voor common equity Tier 1 naar 7% van de risicogewogen activa
4	Vaststelling van additionele Tier 1 buffer op 1,5% van de risicogewogen activa
5	Vaststelling van Tier 2 buffer op 2% van de risicogewogen activa
6	Introductie van een contra-cyclische kapitaalbuffer (max. 2,5%)
7	Introductie additionele common equity Tier 1 buffer voor systeemrelevante banken van 1 tot 3%
8	Introductie van een niet-risicogewogen leverage ratio: het Tier 1 kapitaal van een bank moet minimaal 3% van het balanstotaal bedragen
9	Verbetering van het risicoraamwerk dat deel uitmaakt van de solvabiliteitseisen
10	Onderzoek fundamentele heroverweging risicoweging voor activa in het handelsboek
	Liquiditeitseisen
	Lopende hervormingen
11	Introductie van een Liquidity Coverage Ratio (LCR)
12	Introductie van een Net Stable Funding Ratio (NSFR)
	Regels voor adequate omgang met risico's
	Geïmplementeerde hervormingen
13	Beloningsbeleid in lijn met risicobeheer
14	Bestaande eisen voor het deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen worden omgevormd tot een meeromvattende geschiktheidstoets
	Lopende hervormingen
15	Aangescherpte eisen voor risicomanagement
16	Principes voor aggregeren van data over risico's die een bank loopt
17	Alle bankmedewerkers verantwoordelijk voor transacties met hoge risico's worden gescreend door DNB en de AFM
18	Europese harmonisering van regels voor corporate governance van banken

Hervormingen microprudentieel toezicht

19 Clawback bonussen
20 De variabele beloning van alle bestuurders en medewerkers in de financiële sector wordt gemaximeerd op 20% van het vaste salaris

Institutionele aspecten

Geïmplementeerde hervormingen
21 Oprichting Europese Banken Autoriteit (EBA)
22 Instelling van colleges van toezichthouders voor grensoverschrijdend opererende instellingen
Lopende hervormingen
23 Gecentraliseerd Europees bankentoezicht door ECB

Crisisinterventie-instrumentarium

Geïmplementeerde hervormingen
24 Herstelplannen voor Nederlandse grootbanken
Lopende hervormingen
25 Harmonisering regels voor herstel- en resolutieplannen

Depositogarantiestelsel

Geïmplementeerde hervormingen
26 Vergroting bescherming door depositogarantiestelsel
Lopende hervormingen
27 Ex ante financiering en EU-harmonisering depositogarantiestelsel

Resolutie-instrumentarium

Geïmplementeerde hervormingen
28 Uitbreiding bevoegdheden van DNB om tot afwikkeling van een bank over te gaan
29 Introductie bevoegdheid minister van Financiën om tot onteigening van een bank over te gaan
30 Introductie van de mogelijkheid om 'trigger clausules' in contracten buiten werking te stellen indien DNB of de minister van Financiën van hun interventiebevoegdheden gebruikmaken
Lopende hervormingen
31 Harmonisering regels voor herstel- en resolutieplannen
32 Harmonisering crisisinterventiebevoegdheden
33 Bail-in schuldeisers in crisissituatie
34 Instelling resolutiefonds
35 DNB stelt resolutieplannen op voor de Nederlandse grootbanken

Hervormingen macroprudentieel toezicht

Geïmplementeerde hervormingen
36 Instelling Financieel Stabiliteitscomité van AFM, DNB en Financiën voor monitoring van systeemrisico's op nationaal niveau
37 Instelling European Systemic Risk Board (ESRB) voor monitoring systeemrisico's op EU-niveau

Gedragstoezicht op voor financiële stabiliteit relevante diensten en producten

Lopende hervormingen
38 Introductie van de verplichting om standaard OTC-derivaten af te handelen via centrale tegenpartijen (CCP's)
39 Invoering van onderpandvereisten voor niet-centraal verhandelde derivaten
40 De loan-to-value ratio voor hypotheekkrediet zal geleidelijk worden verlaagd tot 100%

Toezicht op niet-bancaire entiteiten

Geïmplementeerd
41 Regulering van Credit Rating Agencies (CRA's)
42 Nadere regulering van Credit Rating Agencies (CRA's)
Lopende hervormingen
43 Onderzoeken naar maatregelen voor controle op schaduwbankieren

Hervormingen microprudentieel toezicht

Solvabiliteitseisen

Geïmplementeerde hervormingen

1. Aanscherping risicoweging activa in het handelsboek.
   Toelichting: *Uitgangspunt bij de aanscherpingen is dat een handelsboek voor risicobeheer dient te zijn. Om overmatige groei van het handelsboek tegen te gaan zijn de kapitaalseisen voor het handelsboek verhoogd. Een belangrijk onderdeel hiervan vormen de regels aangaande het aanhouden van securitisatieposities; voor dergelijke posities gelden hogere eisen en zijn er strengere eisen aan transparantie over de onderliggende leningen in de securitisaties die gekocht of verkocht mogen worden.*
   Traject: *CRD III (EU)*
   Lopende hervormingen

2. Aanscherping definitie van kernkapitaal (common equity Tier 1).
   Toelichting: *Voor deze strengste definitie van kapitaal komen (samengevat) alleen in aanmerking: gewone aandelen, niet-cumulatieve preferente aandelen en niet uitgekeerde winst.*
   Traject: *Basel III (Basels comité)/CRD IV (EU)*
   Verwachte implementatie: *1 januari 2014*

3. Verhoging van de minimumeis voor common equity Tier 1 naar op 7% van de risicogewogen activa.
   Toelichting: *Onder het oude regime is de eis voor het kernkapitaal 2% van de risicogewogen activa. De nieuwe minimum eis, 4,5% plus de verplichte kapitaalconserveringsbuffer van 2,5% verhogen deze eis naar 7%.*
   Traject: *Basel III (Basels comité)/CRD IV (EU)*
   Verwachte implementatie: *1 januari 2014 voor de minimumeis. Voor de kapitaalconserveringsbuffer vindt geleidelijke ingroei plaats in de periode 2016 – 2019.*

4. Vaststelling van additionele Tier 1 buffer op 1,5% van de risicogewogen activa.
   Toelichting: *Deze eis geldt in aanvulling op de eisen voor common equity Tier 1 kapitaal. In Basel III/CRD IV zijn gedetailleerde criteria opgenomen om zeker te stellen dat het additionele Tier 1 kapitaal voldoende verliesabsorberend is.*
   Traject: *Basel III (Basels comité)/CRD IV (EU)*
   Verwachte implementatie: *1 januari 2014*

5. Vaststelling van Tier 2 buffer op 2% van de risicogewogen activa.
   Toelichting: *Bij Tier 2 kapitaal valt te denken aan ongepubliceerde reserves, herwaarderingsreserves, algemene reserves, hybride kapitaal en achtergestelde leningen, voor zover deze aan de specifieke eisen voor voldoende verliesabsorberendheid voldoen. Daarbij zijn ook deze eisen voor deze categorie kapitaal verzwaard. Zo geldt een verplichting tot conversie naar aandelen.*
   Traject: *Basel III (Basels comité)/CRD IV (EU)*
   Verwachte implementatie: *1 januari 2014*

6. Introductie van een contra-cyclische kapitaalbuffer (max. 2,5%).
   Toelichting: *Het betreft een additionele buffer die afhankelijk van de economische conjunctuur tussen de 0 en 2,5% common equity Tier 1 van de risicogewogen activa bedraagt.*
   Traject: *Basel III (Basels comité)/CRD IV (EU)*
   Verwachte implementatie: *1 januari 2014. Eisen worden geleidelijk van kracht in de periode 2016 – 2019.*

7. Introductie additionele buffer voor systeemrisico (max. 3,5%).
   Toelichting: *Deze buffercomponent bestaat uit drie elementen: de buffer voor mondiaal systeemrelevante instellingen (Global SII of G-SII buffer), de buffer voor nationaal systeemrelevante instellingen (Other SII of O-SII buffer) en de buffer voor specifieke systeemrisico's (systeemrisicobuffer). Deze drie elementen bieden een mogelijkheid om een extra buffercomponent op te leggen , afhankelijk van de mate van systeemrelevantie van de instelling en bepaalde systeemrisico's. Banken die door DNB systeemrelevant worden geacht voor het Nederlandse stelsel moeten extra kapitaal aanhouden. Afhankelijk van de beoordeling van de toezichthouder bedraagt deze buffer 1 tot 3,5% common equity Tier 1 kapitaal.*
   Traject: *CRD IV*
   Verwachte implementatie: *1 januari 2014. Eisen worden geleidelijk van kracht in de periode 2016 – 2019.*

8. Introductie van een leverage ratio.
   Toelichting: *Alle banken, onafhankelijk van het risicoprofiel, moeten een minimumhoeveelheid Tier 1 kapitaal ten opzichte van hun balanstotaal aanhouden. Deze eis biedt een waarborg om potentiële fouten in risicomodellen van de bank tegen te gaan. In de voorstellen tot nu toe wordt gesproken over een percentage van 3%.*
   Traject: *Basel III (Basels comité)/CRD IV (EU)*
   Verwachte implementatie: *de Europese Commissie dient uiterlijk 31 december 2016 een voorstel te formuleren voor de hoogte van de ratio. De leverage ratio moet 1 januari 2018 zijn ingevoerd.*

9. Verbetering van het risicoraamwerk dat deel uitmaakt van de solvabiliteitseisen.
Toelichting: *Om risico's als gevolg van off-balance sheet operaties en derivatenpositie's beter te vangen wordt de risicoweging van het tegenpartijrisico aangepast.*
Traject: *Basel III (Basels comité)/CRD IV (EU)*
Verwachte implementatie: *in januari 2014*

10. Onderzoek fundamentele heroverweging risicoweging voor activa in het handelsboek.
Toelichting: *In de laatste versies van de Baselse akkoorden zijn de eisen voor het handelsboek al aangescherpt. Het Basels comité is op dit moment echter bezig met een meer fundamentele herziening. Hiervoor is in mei 2012 een consultatiedocument gepubliceerd.*
Traject: *Basels comité*
Verwachte inwerkingtreding: *n.n.b.*

Liquiditeitseisen

Lopende hervormingen

11. Introductie van een Liquidity Coverage Ratio (LCR).
Toelichting: *Banken worden verplicht om voldoende onbezwaarde hoog liquide activa aan te houden om bestand te zijn tegen het opdrogen van de markten voor korttermijn financiering voor een periode van 30 dagen.*
Traject: *Basel III (Basels comité)/CRD IV (EU)*
Verwachte implementatie: *geleidelijke ingroei 2015 - 2019*

12. Introductie van een Net Stable Funding Ratio (NSFR).
Toelichting: *Het betreft een eis die erop gericht is om over een periode van 1 jaar de stabiliteit van de financieringsbronnen te laten aansluiten bij het liquiditeitsprofiel van de activa van een bank.*
Traject: *Basel III (Basels comité)/CRD IV (EU)*
Verwachte implementatie: *2018*

Regels voor adequate omgang met risico's

Geïmplementeerde hervormingen

13. Beloningsbeleid in lijn met risicobeheer.
Toelichting: *Beloningsbeleid in lijn met risicobeheer: zowel nationaal als internationaal is er een uitgebreid pakket hervormingen doorgevoerd om perverse prikkels te vermijden en gerichtheid op de lange termijn te stimuleren. De regels voor beloningsbeleid bestaan onder meer uit de volgende elementen:*
   - *Koppeling van variabele beloning aan de prestaties van de medewerker, het bedrijfsonderdeel en de resultaten van de onderneming als geheel;*
   - *Beoordeling op basis van lange termijn prestaties;*
   - *Uitkering van minimaal 50% variabele beloning in aandelen of vergelijkbare financiële instrumenten (om het belang van werknemers in lijn te brengen met de prestaties van de instelling);*
   - *Uitgestelde uitkering van minimaal 40% van de variabele beloning na ten minste 3 tot 5 jaar;*
   - *Geen beloning voor 'falend gedrag';*
   - *Correctie van prestaties voor genomen risico's; en*
   - *Transparantie van (onderdelen van) het beloningsbeleid;*
   - *Bij een toekenning van meer dan 25% aan variabele beloning aan bestuurders moet een bank meer bankenbelasting betalen;*
   - *Verbod om een bonus toe te kennen aan beleidsbepalers van banken die staatssteun ontvangen.*

   Regels voor een beheerst en op de lange termijn gericht beloningsbeleid zijn tevens vastgelegd in de Code banken. Daarin is onder andere bepaald dat de variabele beloning maximaal 100% van de vaste beloning mag bedragen.
Trajecten: *CRD III, nationale regelgeving en Code banken*

14. Bestaande eisen voor het deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen worden omgevormd tot een meeromvattende geschiktheidstoets.
Toelichting: *Voor commissarissen geldt voortaan ook een deskundigheidseis (voorheen behoefden commissarissen alleen deskundig te zijn voor wat betreft de bedrijfsvoering). Naast op integriteit, kennis, vaardigheden, worden bestuurders en commissarissen ook beoordeeld op bestuurlijke en leidinggevende vaardigheden, professioneel gedrag en toegevoegde waarde (geschiktheidstoets).*
Traject: *nationale regeling*

Lopende hervormingen

15. Aangescherpte eisen voor risicomanagement.
Toelichting: *De eisen voor onder meer risicomodellen en stress tests worden verhoogd.*
Traject: *Basel III (Basels comité)/CRD IV (EU)*
Verwachte implementatie: *1 januari 2014*

16. Principes voor aggregeren van data over risico's die een bank loopt.
Toelichting: *Doel van deze principes is dat de banken waarvoor ze gelden (G-SIB's) op centraal niveau inzicht hebben in de risico's van de gehele groep.*
Traject: *Basels comité*
Verwachte inwerkingtreding: *n.n.b.*

17. Alle bankmedewerkers verantwoordelijk voor transacties met hoge risico's worden gescreend door DNB en de AFM.
Toelichting: *Het betreft een afspraak in het regeerakkoord VVD-PvdA die nog niet is uitgewerkt.*
Verwachte inwerkingtreding: *n.n.b.*

18. De variabele beloning van alle bestuurders en medewerkers in de financiële sector wordt gemaximeerd op 20% van het vaste salaris.
Toelichting: *afspraak in regeerakkoord VVD-PvdA.*
Verwachte inwerkingtreding: *n.n.b.*

19. Clawback bonussen.
Toelichting: *Dit wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid voor de RvC om toegekende maar nog niet uitgekeerde bonussen in te trekken in geval van tegenvallende resultaten of fraude.*
Traject: *nationale regeling*
Verwachte inwerkingtreding: *n.n.b.*

20. Europese harmonisering van regels voor corporate governance van banken.
Toelichting: *De Europese Commissie heeft in 2010 een groenboek gepubliceerd met daarin een eerste verkenning van mogelijke regels voor de verbetering van corporate governance van financiële instellingen (waaronder banken). Het betreft onder ander regels voor risicobeheer en beloningen.*
Traject: *EU-regelgeving*
Verwachte inwerkingtreding: *n.n.b.*

Institutionele aspecten

Geïmplementeerde hervormingen

21. Oprichting Europese Banken Autoriteit (EBA).
Toelichting: *De EBA is belast met de coördinatie van het toezicht op en de regelgeving voor banken binnen de EU en organiseert in dat kader onder meer stresstesten voor EU-banken.*
Traject: *EU-regelgeving*

22. Instelling van colleges van toezichthouders voor grensoverschrijdend opererende instellingen.
Toelichting: *De samenwerking van DNB met buitenlandse toezichthouders voor toezicht op grote grensoverschrijdend opererende instellingen is geformaliseerd door instelling van colleges van toezichthouders die zich op specifieke instellingen richten.*
Traject: *intergouvernementeel*

Lopende hervormingen

23. Gecentraliseerd Europees bankentoezicht door ECB.
Toelichting: *Tijdens de Eurozone top van 29 juni 2012 zijn de regeringsleiders het erover eens geworden dat de banken van de eurozone onder gecentraliseerd Europees toezicht zullen worden geplaatst. Dit toezicht wordt belegd bij de ECB. De Europese Commissie streeft ernaar dat het toezicht vanaf 2014 gefaseerd wordt ingevoerd, te beginnen bij de banken die steun hebben gekregen. Volgens het huidige voorstel zal het toezicht zijn gericht op naleving van de prudentiële eisen bij banken.*
Traject: *EU-regelgeving*
Verwachte inwerkingtreding: *2014*

Crisisinterventie-instrumentarium

Geïmplementeerde hervormingen

24. Herstelplannen voor Nederlandse grootbanken.
Toelichting: *Op verzoek van DNB hebben de Nederlandse grootbanken herstelplannen opgesteld. In de herstelplannen hebben de grootbanken oplossingen beschreven om een eventuele ontwikkeling die hun voortbestaan bedreigt, te keren.*
Traject: *beleid DNB op grond van bestaande bevoegdheden*

Lopende hervormingen

25. Harmonisering regels voor herstelplannen (EU).
Toelichting: *Schept een EU-rechtelijke basis en raamwerk voor herstel- en resolutieplannen zoals die in Nederland al zijn c.q. worden opgesteld.*
Traject: *Recovery and Resolution Directive (EU)*
Verwachte inwerkingtreding: *n.n.b.*

Depositogarantiestelsel

Geïmplementeerde hervormingen

26. Vergroting bescherming door depositogarantiestelsel.
Toelichting: *De hervormingen omvatten o.a. verkorting van de termijn voor uitkering van depositohouders tot maximaal 20 werkdagen, dekkingsgrens naar € 100.000, afschaffing eigen risico.*
Traject: *EU-richtlijn*

Lopende hervormingen

27. Ex ante financiering en EU-harmonisering depositogarantiestelsel.
Toelichting: *In de oude systematiek financierden de banken het DGS achteraf. Dat wil zeggen dat banken pas betalen op het moment dat een bank niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. In het vernieuwde DGS wordt de overstap gemaakt naar een ex ante gefinancierd DGS, met risicodifferentiatie in de bijdragen. Banken betalen periodiek een risicogedifferentieerde premie aan een fonds. Dit fonds wordt gebruikt wanneer er een beroep wordt gedaan op het DGS.*
Traject: *nationale regeling, EU-richtlijn*
Verwachte inwerkingtreding: *2015*

Resolutie-instrumentarium

Geïmplementeerde hervormingen

28. Uitbreiding bevoegdheden van DNB om tot afwikkeling van een bank over te gaan.
Toelichting: *De bevoegdheden omvatten: overdracht van deposito's, aandelen, of andere activa of passiva van een instelling aan een brugbank of een andere instelling. Deze bevoegdheden gelden in het geval van een gevaarlijke ontwikkeling bij een bank waarvan redelijkerwijs te voorzien is dat deze niet tijdig valt te keren.*
Traject: *nationale regeling (Interventiewet)*

29. Introductie bevoegdheid minister van Financiën om tot onteigening van een bank over te gaan.
Toelichting: *in geval een onmiddellijke dreiging voor de financiële stabiliteit dit nodig maakt, kan de minister van Financiën in overleg met DNB en samen met de Minister-President overgaan tot gehele of gedeeltelijke onteigening van een bank. De eigenaren worden gecompenseerd.*
Traject: *nationale regeling (Interventiewet)*

30. Introductie van de mogelijkheid om 'trigger clausules' in contracten buiten werking te stellen indien DNB of de minister van Financiën van hun interventiebevoegdheden gebruikmaken.
Toelichting: *In contracten die banken aangaan is veelal opgenomen dat contracten worden ontbonden of extra zekerheid moet worden gesteld indien trigger events zich voordoen. Met deze regel is beoogd te voorkomen dat ingrijpen van resolutieautoriteiten al een trigger event wordt aangemerkt en de uitvoering van de resolutie belemmert.*
Traject: *nationale regeling (Interventiewet)*

Lopende hervormingen

31. Harmonisering regels voor resolutieplannen (EU).
Toelichting: *Schept een EU-rechtelijke basis en raamwerk voor resolutieplannen zoals die in Nederland als zijn c.q. worden opgesteld.*
Traject: *Recovery and Resolution Directive (EU)*
Verwachte inwerkingtreding: *n.n.b.*

32. Harmonisering crisisinterventiebevoegdheden.
Toelichting: *Voorziet in grote lijnen in dezelfde crisisinterventiebevoegdheden als welke al in de Nederlandse wet zijn opgenomen. Wel is van belang te vermelden dat op grond van een beoordeling van de afwikkelbaarheid van de instelling de afwikkelautoriteit onder meer wijzigingen in de operationele of juridische structuur van de instelling kan eisen.*
Traject: *Recovery and Resolution Directive (EU)*
Verwachte inwerkingtreding: *n.n.b.*

33. Bail-in schuldeisers in crisissituatie (EU).
Toelichting: *Dit houdt in dat - na de afboeking van het eigen vermogen - bepaalde crediteuren gedwongen kunnen worden om mee te betalen aan de afwikkeling door afschrijving van hun vordering, dan wel door conversie ervan in aandelen. Daarmee wordt de rekening neergelegd bij aandeelhouders en crediteuren van een bank en niet langer bij de belastingbetaler.*
Traject: *Recovery and Resolution Directive (EU)*
Verwachte inwerkingtreding: *n.n.b.*

34. Instelling resolutiefonds.
Toelichting: *De Europese Commissie heeft voorgesteld dat elke lidstaat een resolutiefonds instelt, of bepaalt dat het depositogarantiestelsel hier ook voor gebruikt kan worden.*
Traject: *Recovery and Resolution Directive (EU)*
Verwachte inwerkingtreding: *n.n.b.*

35. DNB stelt resolutieplannen op voor de Nederlandse grootbanken.
Toelichting: *In samenspraak met de Nederlandse grootbanken is DNB doende om resolutieplannen (ook wel: 'living wills') op te stellen. Hierin wordt een strategie opgenomen voor de ordelijke afwikkeling van een grootbank met behoud van continuïteit van de systeemrelevante functies en minimale kosten voor de gemeenschap.*
Traject: *beleid DNB*
Verwachte afronding: *eind 2013*

Hervormingen macroprudentieel toezicht

Geïmplementeerde hervormingen

36. Instelling Financieel Stabiliteitscomité van AFM, DNB en Financiën voor monitoring van systeemrisico's op nationaal niveau.
Toelichting: *In dit overlegorgaan zitten hoge vertegenwoordigers van de betrokken organisaties, die hun inzichten delen over de (macroprudentiële) risico's voor de financiële stabiliteit. Het comité kan risico's signaleren en aanbevelingen doen.*
Traject: *nationale regeling*

37. Instelling European Systemic Risk Board (ESRB) voor monitoring systeemrisico's op EU-niveau.
Toelichting: *Dit orgaan, dat is samengesteld uit nationale en EU-toezichthouders en enkele andere EU-instanties, brengt systeemrisico's in het financieel stelsel van de EU in kaart. Het ESRB is belast met het doen van aanbevelingen en geven van waarschuwingen over deze risico's.*
Traject: *EU-regelgeving*

Gedragstoezicht op voor financiële stabiliteit relevante diensten en producten

Lopende hervormingen

38. Introductie van de verplichting om standaard OTC-derivaten af te handelen via centrale tegenpartijen (CCP's).
__Toelichting:__ Tot dusver vindt de handel in derivaten voor het grootste deel over the counter (OTC) plaats. Hierdoor zijn de posities in deze zeer grote markt ontransparant. Standaard OTC-derivaten zoals rente- en valuta-swaps moeten voortaan door tussenkomst van een CCP worden gesloten. Ook zijn CCP's en hun tegenpartijen verplicht onderpand uit te wisselen ter dekking van lopende verplichtingen. Het toezicht wordt uitgeoefend door de EU-toezichthouder ESMA.
__Traject:__ EMIR-verordening (EU)
__Verwachte inwerkingtreding:__ 2014

39. Invoering van onderpandvereisten voor niet-centraal verhandelde derivaten.
__Toelichting:__ Sommige (niet-gestandaardiseerde) derivatencontracten kunnen niet via een CCP worden gesloten. De G-20 hebben afgesproken om voor dergelijke transacties separate eisen in te voeren voor het uitwisselen van onderpand. In juli 2012 heeft het Basels comité hiertoe een consultatie-document gepubliceerd.
__Traject:__ Basels comité, gevolgd door implementatie door ESMA in het kader van de EMIR-verordening (EU)
__Verwachte inwerkingtreding:__ n.n.b.

40. De loan-to-value ratio voor hypotheekkrediet zal geleidelijk worden verlaagd tot 100%.
__Toelichting:__ In 2012 is besloten om het maximaal hypothecair krediet dat banken mogen verstrekken in verhouding tot de waarde van een woning zal worden verlaagd tot 100% en dat dit wettelijk zal worden vastgelegd.
__Traject:__ nationale regeling
__Verwachte inwerkingtreding:__ deze regel wordt geleidelijk ingevoerd in de periode 2013 – 2017

Toezicht op niet-bancaire entiteiten

Geïmplementeerde hervormingen

41. Regulering van Credit Rating Agencies (CRA's).
__Toelichting:__ Invoering ondertoezichtstelling CRA's, regels voor o.a. onafhankelijkheid, en transparantie en voorkoming van onevenredige afhankelijkheid van instellingen van CRA-beoordelingen.
__Traject:__ gewijzigde CRA-verordening (EU)

42. Nadere regulering van Credit Rating Agencies (CRA's).
__Toelichting:__ Nadere regels voor het verminderen van de afhankelijkheid van investeerders van ratings, roulatieplicht voor CRA's en aansprakelijk-heid van CRA's.
__Traject:__ CRA-verordening en richtlijn (EU)

Lopende hervormingen

43. Onderzoeken naar maatregelen voor controle op schaduwbankieren.
__Toelichting:__ Niet-bancaire entiteiten voeren activiteiten uit als het aantrekken en uitzetten van krediet, die traditioneel door banken worden uitgevoerd. Te denken valt aan structured investment vehicles, private equity funds, hedge funds en money market funds. De activiteiten van deze entiteiten zijn deels onttrokken aan het prudentieel toezicht. De (FSB) en de Europese Commissie zijn een onderzoek gestart om te bekijken hoe schaduwbanken onder toezicht kan worden gebracht.
De FSB heeft in november 2012 een consultatiedocument gepubliceerd met voorstellen voor versterking van de monitoring en de regulering van schaduwbanken. De Europese Commissie heeft op 19 maart 2012 een groenboek over schaduwbankieren gepubliceerd.
__Traject:__ FSB/EU
__Verwachte inwerkingtreding:__ n.n.b.

Bijlage 5: Toelichting bancaire activiteiten

Banken verrichten voor klanten de volgende activiteiten:

i. aantrekken van gelden
ii. kredietverstrekking
iii. faciliteren van het betalingsverkeer
iv. beleggingsdiensten
v. risicobeheer voor klanten (bijvoorbeeld met rente- of valutaswaps)
vi. handelsfinanciering en ondersteuning van internationale activiteiten van het bedrijfsleven
vii. underwriting
viii. vermogensadvies en -beheer
ix. ondersteuning bij overnames en fusies (mergers & acquisitions)
x. market making

Deze activiteiten houden het volgende in:

i. aantrekken van gelden
Banken nemen overtollige gelden van huishoudens en bedrijven in ontvangst tegen een rentevergoeding, waarbij deposanten de mogelijkheid wordt geboden om het geld op elk gewenst moment op te nemen.

ii. kredietverstrekking
Banken verstrekken kredieten aan consumenten (voornamelijk hypothecaire leningen) en bedrijven. Consumenten en het midden- en kleinbedrijf in Nederland zijn voor externe financiering hoofdzakelijk aangewezen op kredietverlening door banken.

iii. faciliteren van betalingsverkeer
Banken bieden consumenten onder meer betaalrekeningen en overlay-services (zoals iDEAL) en verzorgen de afhandeling van het nationale betalingsverkeer. Daarnaast verrichten banken internationaal betalingsverkeer voor particulieren, bedrijven en publieke instellingen. Ook wikkelen de banken effectenorders af. Verder ondersteunen banken bedrijven door het aanbieden van betaal- en incassodiensten (zoals factoring) en met cash management (van werkkapitaal).

iv. beleggingsdiensten
Banken stellen klanten in de gelegenheid om te investeren in producten die op de financiële markten worden verhandeld, zoals aandelen of obligaties of via beleggingsfondsen. De rol van banken hierbij is primair om toegang te verlenen tot de markt waar de belegger wil investeren.

v. risicobeheer voor klanten
Klanten, met name bedrijven, hebben behoefte aan producten ter beheersing of afbouw van risico's, zoals schommelingen in rente, grondstofprijzen, of valuta. Dit kan door gebruik te maken van derivaten. Alleen de grootste bedrijven kunnen echter zelfstandig op de kapitaalmarkt derivatenposities afsluiten. Andere bedrijven gebruiken hiervoor een bank (zowel voor toegang als advies), die het risico afdekt voor de klant.

vi. handelsfinanciering en ondersteuning van internationale activiteiten van het bedrijfsleven
Het Nederlandse bedrijfsleven, zowel de grote als veel kleinere bedrijven, is sterk internationaal georiënteerd. De bedrijven hebben soms wereldwijd behoefte aan financiering en ondersteuning. Naast de onder 'risicobeheer' genoemde derivaten moeten verschillende diensten (waaronder betaaldiensten) over grenzen heen en in relevante valuta kunnen worden aangeboden. Om internationaal goed te kunnen opereren, is een goede inbedding van banken in het buitenland met kennis van de lokale markt essentieel.

vii. underwriting
Bij underwriting ondersteunt een bank een bedrijf dat zich wil financieren via de kapitaalmarkt door uitgifte van aandelen of obligaties. De bank adviseert het bedrijf, koopt de effecten en biedt deze vervolgens aan aan beleggers. Alleen de allergrootste bedrijven hebben in Nederland zelfstandig toegang tot de kapitaalmarkt en zelfs zij kunnen behoefte hebben aan ondersteuning door banken in de vorm van advisering en ondersteuning bij de uitgifte van eigen vermogen en/of schuldpapier, bijvoorbeeld door obligaties te distribueren en te verkopen. Kleinere bedrijven kunnen niet zelfstandig naar de kapitaalmarkt. Banken kunnen bedrijven ook helpen om direct financiering aan te trekken van institutionele beleggers (onderhandse financiering).

viii. vermogensadvies en -beheer
Banken beheren investeringsportefeuilles voor klanten en adviseren daarover. Het gaat hierbij in de regel om grotere bedragen die in verschillende typen activa worden belegd. De samenstelling van de portefeuille is afgestemd op het profiel van de klant, in het bijzonder de gewenste verhouding tussen risico en rendement.

ix. ondersteuning bij overnames en fusies
Bedrijven kunnen behoefte hebben aan ondersteuning bij (financiering van) overnames en fusies. Het betreft hier niet alleen grote bekende fusies, maar ook bijvoorbeeld overnames van familiebedrijven door opvolgers.

x. market making
Market making houdt in dat een bank zich op een markt voor een bepaald (financieel) product voortdurend bereid houdt dat product te kopen en te verkopen. De market maker geeft voortdurend prijzen aan waartegen hij bereid is in een product te handelen en gaat zo transacties aan voor zover klanten daaraan behoefte hebben. Gevolg hiervan is dat in het betreffende product voortdurend gehandeld kan worden (liquiditeit). Banken die zich bezighou-

den met market making houden veel al een portefeuille aan van het financiële product waarin zij handelen teneinde dit snel te kunnen leveren (warehousing).[21]

Daarnaast voeren banken activiteiten uit die niet direct van belang zijn voor klanten, zoals transacties voor het intern risico- en liquiditeitsbeheer. Dit begrip kan als volgt worden toegelicht:
Banken zijn verplicht om een deel van het spaargeld dat zij van klanten in beheer krijgen te beleggen in een portefeuille van zeer liquide activa (activa die snel kunnen worden omgezet in geld, zoals staatsobligaties) om te waarborgen dat zij klanten hun geld kunnen teruggeven als die daar om vragen. Daarnaast gaan banken transacties aan om zich in te dekken tegen verschillende risico's die zij met hun leningen en investeringen lopen. Een belangrijk voorbeeld is het renterisico. Bij hypotheken bieden banken veelal vaste rentes aan. Banken lopen hierdoor een risico voor het geval de rente stijgt boven het verwachte niveau. Dit dekken zij veelal af door renteswaps aan te gaan met derden.

In het kader van dit rapport is ook een activiteit van belang die banken niet (meer) zeggen uit te voeren: handel voor eigen rekening. Dit begrip kan als volgt worden toegelicht:
Bij handel voor eigen rekening gaat de bank op eigen initiatief en op het moment dat de bank dit opportuun acht, transacties aan op de financiële markten om te profiteren van een verwachte waardeverandering van een (financieel) product. Bij handel voor eigen rekening is er dus geen sprake van een klantbelang dat gediend wordt. Het gaat daarbij om handel in bijvoorbeeld grondstoffen, effecten, derivaten of valuta. Handel voor eigen rekening geschiedt met de intentie om op korte termijn winst te maken: lange termijn investeringen vallen hier niet onder. In de wet heeft handel voor eigen rekening een ruimere reikwijdte.[22]

---

[21] In de Wet Financieel Toezicht is 'marketmaker' als volgt gedefinieerd: persoon die op de financiële markten doorlopend blijk geeft van de bereidheid voor eigen rekening te handelen door financiële instrumenten tegen door hem vastgestelde prijzen te kopen en te verkopen;

[22] In de Wet Financieel Toezicht is 'handelen voor eigen rekening' als volgt gedefinieerd: 'met eigen kapitaal handelen in financiële instrumenten, hetgeen resulteert in het uitvoeren van transacties'. Deze definitie omvat handel voor eigen rekening in de in dit rapport gebezigde zin, maar is breder. Ook market making valt eronder.

Bijlage 6: Vergelijking Volcker, Vickers en Liikanen

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de voorstellen van de commissie-Vickers[23] en de commissie-Liikanen[24] en van de Volcker rule.[25]

Achtergronden

Het idee om retail- en zakenbanken te scheiden is in Nederland op de agenda gezet door de commissie-De Wit.[26] Het concept stamt uit de Verenigde Staten. Het werd daar ingevoerd in 1933 met de Glass-Steagall Act als reactie op misstanden in de Amerikaans bankensector in aanloop naar de Grote Depressie van 1929, in het bijzonder om te voorkomen dat belangenverstrengeling zou plaats vinden door het combineren van kredietverlening aan bedrijven en underwriting. De wet voorzag in een verbod voor banken onder het (toen ingevoerde) depositogarantiestelsel om zich bezig te houden met zakenbankactiviteiten als underwriting en andere vormen van verkoop van effecten. De Glass-Steagall Act is geleidelijk uitgehold en in 1999 voor een belangrijk deel ingetrokken met de Graham-Leach-Bliley Act.

Bij het uitbreken van de financiële crisis in 2007 bestond de scheiding de facto echter nog grotendeels. Lehman Brothers, waarvan het faillissement op 15 september 2008 een wereldwijde schokgolf veroorzaakte, was een zuivere investment bank, net zoals Bear Stearns en Merryll Lynch, die werden gered met financiële steun van de Amerikaanse centrale bank. Ook retailbanken, zoals de Amerikaanse Washington Mutual en Wachovia en het Britse Northern Rock kwamen in problemen, terwijl ook banken die retail- en zakenbankactiviteiten combineerden, ten onder gegaan of gered werden door de staat.

Na de financiële crisis is in de Verenigde Staten een discussie ontstaan over de vraag of de Glass-Steagall Act opnieuw zou moeten worden ingevoerd. De Verenigde Staten hebben er uiteindelijk echter voor gekozen om de splitsing tussen retail- en zakenbanken niet opnieuw in te voeren, maar te kiezen voor de Volcker rule.

Vergelijking

Elk van de voorstellen brengt een scheiding aan (verbod of ringfence) tussen activiteiten van een bank die deposito's aantrekt onder het depositogarantiestelsel enerzijds en zakenbankactiviteiten anderzijds. De Volcker rule is in essentie een verbod op handel voor eigen rekening door banken. De Britse plannen, aangereikt door een commissie onder leiding van Vickers, schermt de depositobank af van zakenbankactiviteiten in brede zin en activiteiten buiten de EER. Liikanen stelt een afscherming van handelsactiviteiten voor, indien deze bij een specifieke bank een bepaalde omvang overstijgen.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van 1) welke gevallen de scheiding van toepassing is, 2) wat de scheiding inhoudt en 3) voor welke activiteiten de scheiding geldt.

[23] Independent Commission on Banking, Final Report (september 2011).

[24] High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector, Final Report (oktober 2012). Beschikbaar via: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/liikanen-report/final_report_en.pdf.

[25] De Volcker rule maakt onderdeel uit van de Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (sec 619). Zie: http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf.

[26] De Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel ('commissie-De Wit I'), Verloren Krediet. In aanbeveling 12 beveelt commissie-De Wit I aan om nuts- en zakenbankactiviteiten (bemiddeling op de kapitaalmarkt) te scheiden door middel van ringfencing. De Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (commissie-De Wit II) heeft dit ingevuld door aan te bevelen om niet direct klantgerelateerde commerciële activiteiten met een hoog risicoprofiel apart te zetten (Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel, Verloren krediet II – de balans opgemaakt, aanbeveling 15).

Tabel Vergelijking Vickers, Liikanen en Volcker (gestileerd)

	Vickers	Liikanen	Volcker
Scheiding geldt voor:	Bank die deposito's aantrekt van consumenten (m.u.v. private banking) en midden- en kleinbedrijf. Uitzondering voor banken met < 25 miljard pond balanstotaal	Bank die deposito's aantrekt onder het DGS, voor zover aan trading gerelateerde activa een bepaalde drempel overschrijden***	Bank die deposito's aantrekt onder het DGS
Aard van de scheiding:	Ringfence van depositobank binnen een bankgroep	Ringfence van trading entiteit binnen een bankgroep	Verbod voor gehele bankgroep
Activiteiten verplicht buiten depositobank:	Handel voor eigen rekening*	Handel voor eigen rekening	Handel voor eigen rekening (m.u.v. handel in Amerikaans overheidsschuldpapier)
	Market making	Market making	
	Investeren in effecten*	Investeringen in hedgefunds en private equity, structured investment vehicles en private equity	Investeringen in hedgefunds en private equity voor zover het totaal daarvan uitkomt boven 3% van het balanstotaal**
	Underwriting		
	Derivatentransacties*		
	Alle dienstverlening aan financiële instellingen (m.u.v. betaaldiensten en aantrekken deposito's)		
	Alle dienstverlening buiten EER		
Activiteiten verplicht binnen depositobank:	Aantrekken van deposito's van consumenten (m.u.v. private banking) en midden- en kleinbedrijf	Aantrekken van deposito's onder DGS	Aantrekken van deposito's onder DGS
		Retail-betaaldiensten	
Uitdrukkelijk toegestaan binnen depositobank:	Binnen EER aantrekken van deposito's van anderen dan consumenten en midden- en kleinbedrijf	Exposures aan gereguleerde geldmarkt-fondsen	
	Binnen de EER aanbieden van betaaldiensten		
	Lenen aan consumenten en bedrijven	Lenen aan consumenten en bedrijven	Investeringen in midden- en kleinbedrijf en specifieke projecten
	Handels- en projectfinanciering	Handelsfinanciering	
	Adviseren over en verkopen van producten van banken buiten de ringfence	Plain vanilla securitisaties	Transacties in het kader van securitisaties of verkoop van leningen.
	Transacties voor eigen risico- en liquiditeits-beheer	Derivatentransacties voor asset liability management (ook voor klanten)	Transacties voor eigen liquiditeits- en risicobeheer
		Vermogensbeheer	
		Hedging voor niet bancaire klanten	
		Underwriting	Underwriting
			Market making

* Uitzondering voor eigen liquiditeits- en risicobeheer.

** Andere zakenbankactiviteiten (zoals underwriting, hedging, en bepaalde investeringen) zijn verboden indien deze 1) een tegenstrijdig belang opleveren binnen de bank, of 2) hoog risicovol zijn, of 3) een gevaar zijn voor de stabiliteit van de bank of het financieel systeem.

*** De scheiding geldt voor banken met activa available for sale en held for trading van meer dan € 100 miljard of 15 – 25 % van het balanstotaal. Er geldt een uitzondering voor de kleinste banken.

Wijze van afscherming

Volcker verbiedt specifieke (handels)activititeiten. Vickers en Liikanen leggen banken een verplichting op om bepaalde activiteiten af te schermen. Bij Vickers geldt de verplichting voor de depositobank, bij Liikanen voor de trading entiteit. Wat houdt een dergelijke afscherming in? Vickers onderscheidt de volgende aspecten van de ringfence:

Juridisch

- De depositobank moet worden ondergebracht in een aparte rechtspersoon, gescheiden van de rest van bankgroep.
- De depositobank mag niet gedeeltelijk eigenaar zijn van een entiteit die activiteiten uitvoert die niet zijn toegestaan in een depositobank.
- Het bestuur van de depositobank moet voldoende onafhankelijk zijn van de besturen van de bankholding en de rest van de groep.

Economisch

- De depositobank moet eigenstandig aan alle regels voldoen (inclusief kapitaaleisen), zodat deze voor haar liquiditeit en solvabiliteit niet afhankelijk is van andere leden van de bankgroep.
- Transacties met andere onderdelen van de bankgroep moeten onder gelijke voorwaarden geschieden als transacties met een derde partij.
- Limieten voor exposures op andere instellingen zijn van overeenkomstige toepassing op exposures van de depositobank op andere onderdelen van de bankgroep.

Operationeel

- Onafhankelijk van de gezondheid van de rest van de bankgroep moet de depositobank toegang hebben tot: processen (operations), personeel, data en diensten nodig voor haar continuïteit.
- De depositobank moet lid zijn van alle betalingssystemen die zij gebruikt of de agent van de depositobank moet zelf ook een afgeschermde depositobank zijn.

Bij Liikanen wordt de trading entiteit afgeschermd. De aard van de scheiding wordt door Liikanen minder in detail uiteengezet. Naar de strekking komt de ringfence van Liikanen echter overeen met die van Vickers. Vermoedelijk moet de ringfence van Liikanen op dezelfde manier worden uitgewerkt om recht te doen aan de bedoelingen van het voorstel.

Wetgevingsvoorstellen in EU-lidstaten

Inmiddels hebben het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland aangekondigd structuurmaatregelen te zullen invoeren.

- Het Verenigd Koninkrijk zal in grote lijnen de aanbevelingen van Vickers opvolgen.
- Frankrijk stelt een verplichting in om speculatieve activiteiten, zijnde handel voor eigen rekening en ongedekte exposures op hedge funds, af te schermen indien de omvang van deze activiteiten een bepaalde drempel overschrijdt. Ook komen er restricties voor market making en worden high-frequency trading en speculeren met grondstoffenderivaten verboden.
- Duitsland schept eveneens een ringfenceverplichting voor handelsactiviteiten die een bepaalde omvang overstijgen, waaronder handel voor eigen rekening, leningen aan hedge funds en high-frequency trading. Market making valt in beginsel niet onder de ringfenceverplichting.
- Ook België overweegt structuurmaatregelen, hoewel de Nationale Bank van België in een tussenrapport negatief adviseerde.

Voor het overige hebben EU-lidstaten voor zover bekend geen voornemens tot invoering van nationale maatregelen.

Bijlage 7: Splitsbaarheid van bancaire informatiesystemen

Informatietechnologie (IT) is cruciaal voor vele ondernemingen en instellingen. Bedrijfsprocessen zijn zo afhankelijk van geautomatiseerde informatiesystemen[27], dat in veel gevallen de prestaties van die informatiesystemen een belangrijk deel van het succes van een organisatie bepalen. In veel sectoren functioneren bedrijfsprocessen niet meer zonder informatiesystemen.

In de financiële sector, en in het bijzonder de bancaire sector, is dat niet anders. Banken worden soms wel eens aangeduid als veredelde IT-bedrijven. In vrijwel alle processen van een bank is IT cruciaal. Banken hebben een lange historie op dit vlak; reeds in de jaren ’60 werden op grote schaal bulkprocessen voor bijvoorbeeld het betalingsverkeer geautomatiseerd. In de loop der tijden hebben de meeste banken een bonte verzameling aan informatiesystemen verzameld – veelal nog steeds gericht op administratieve automatisering, maar inmiddels ook op allerlei andere vormen van informatieverwerking.

Informatiesystemen in de Nederlandse bancaire sector, en de IT-functie die verantwoordelijk is voor die informatiesystemen, hebben de volgende kenmerken:

- Informatiesystemen nemen een relatief[28] zeer belangrijke positie in, meer dan in andere sectoren.
- De budgetten voor hun ontwikkeling en onderhoud, en de budgetten voor de IT-functie in het algemeen, zijn dan ook navenant hoger.
- Het aandeel oudere systemen (legacy) is relatief nog steeds hoog, met ook relatief hoge bijkomende onderhoudskosten.
- De complexiteit van systemen is relatief hoog, mede vanwege hun relatieve ouderdom en de afhankelijkheid die bancaire processen van systemen ondervinden. “Alles hangt met alles samen.”
- De diversiteit aan systemen is relatief hoog, en ook het aantal systemen is hoog.
- IT-functies zijn in het algemeen vrij volwassen. Er is veel geïnvesteerd in werkprocessen en personeel.
- Personeel dat werkzaam is in de IT-functie heeft een relatief hoog opleidings- en ervaringsniveau.
- Het beheer en onderhoud van informatiesystemen is veelal uitbesteed aan gespecialiseerde IT-bedrijven (bijvoorbeeld IBM, Accenture, Cognizant) en wordt veelal in India of Oost-Europa uitgevoerd.
- Informatiesystemen strekken zich uit tot en met de klanten, zowel de zakelijke klanten als consumenten. Er wordt veel gebruik gemaakt van “electronisch bankieren” – de klant is het verlengstuk van de informatiesystemen van de bank.
- Mede hierom dient de bancaire IT aan strenge beveiligingseisen te voldoen. Dit aspect is een belangrijke component van het vertrouwen dat klanten in een bank hebben.

Informatietechnologie kenmerkt zich in het algemeen door grote veranderingen en dynamiek. Het voert in deze tekst te ver om diep op IT-trends als social media, cloud computing en big data in te gaan, maar banken zullen hierin blijven investeren. Niet alleen om een aantrekkelijke propositie voor hun klanten en aandeelhouders te bieden maar ook om te blijven voldoen aan wet- en regelgeving. Tegelijkertijd bieden vrijwel al deze IT-ontwikkelingen kansen om complexiteit van informatiesystemen te reduceren en hun effectiviteit te vergroten. Daarbij geldt echter wel een aantal randvoorwaarden op het gebied van IT Governance.

In het vervolg van deze tekst gaan we in op de splitsbaarheid van informatiesystemen in de context van de afwikkelbaarheid van een bank in het geval van een deconfiture. We beschrijven een aantal principes (de randvoorwaarden waar we het in de vorige alinea over hadden) waaraan informatiesystemen moeten voldoen om splitsbaar te zijn. We starten met een korte inleiding tot het vakgebied waartoe de principes behoren, genaamd Enterprise Architectuur. Enterprise Architectuur is een hulpmiddel voor de governance, inclusief de IT Governance, van een organisatie.

Enterprise Architectuur

Een Enterprise Architectuur (EA) is een coherente verzameling van principes, modellen en patronen gericht op het ontwerpen, ontwikkelen en besturen van een organisatie. Een Enterprise Architectuur is te vergelijken met een blauwdruk (of een landkaart) van de organisatie en haar informatiesystemen. Strikt genomen is EA geen IT-specifiek hulpmiddel – in de praktijk wordt het echter wel als belangrijk instrument voor IT Governance gehanteerd. Het beschrijft de bedrijfsfuncties en -processen, hun relaties, hun informatiebehoefte en op hoofdlijnen de informatiesystemen die in die behoefte voorzien.

Een Enterprise Architectuur structureert het IT-landschap, maakt het mogelijk om op een geordende en consistente wijze de huidige en benodigde informatiesystemen te beschrijven, en om op basis van deze beschrijving besluiten te nemen. Deze besluiten richten zich in het algemeen op het nieuw ontwikkelen, aanpassen of vervangen van informatiesystemen.

Het vakgebied dat zich met EA bezighoudt heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld als antwoord op de toenemende complexiteit van bestaande informatiesystemen, de hiermee gepaard gaande

[27] Een informatiesysteem is een verzameling van informatietechnologie (apparatuur en programmatuur), gegevens, mensen en procedures voor het besturen en/of uitvoeren van bedrijfsprocessen of delen van bedrijfsprocessen. Een informatiesysteem levert één of meer diensten aan zijn omgeving, communiceert met die omgeving (inclusief andere informatiesystemen) door middel van diensten en bestaat uit informatiesystemen, die elk ook weer één of meer diensten leveren. In deze tekst gaan wij ervan uit dat er geen informatiesystemen zonder informatietechnologie bestaan.

[28] Het woord ‘relatief’ gebruiken we hier in de vergelijking van de bancaire sector met andere sectoren (bijvoorbeeld: industrie, handel, overheid).

problematiek van grote, onbeheersbare IT-projecten en de dilemma's waar veel organisaties zich voor gesteld zien als gevolg van de enorme dynamiek en snelheid van informatietechnologie.

Vanwege het structurerende en complexiteit-reducerende karakter van Enterprise Architectuur, is dit instrument hét middel om gecontroleerde splitsing van informatiesystemen te bewerkstelligen.

Enterprise Architectuur en de Nederlandse banken

Vanwege de eerder genoemde kenmerken van informatiesystemen in de bancaire sector is Enterprise Architectuur uitermate relevant voor banken. Dit is de reden waarom de meeste Nederlandse banken hebben geïnvesteerd in het opzetten van Enterprise Architectuur, inclusief de organisatorische functie en de rollen die hierbij horen.

In theorie beschikken de banken dus al over een instrument waarmee informatiesystemen van hoge kwaliteit worden bereikt. Eén van de aspecten van hoge kwaliteit is, dat splitsing van informatiesystemen op een gecontroleerde wijze kan plaatsvinden. De praktijk is echter veelal anders, gegeven de kwaliteitsproblemen waarmee banksystemen kampen: onvoldoende beschikbaarheid, grote beveiligingsrisico's en onvoldoende onderhoudbaarheid. Mede hierdoor zijn de onderhouds- en aanpassingskosten van bancaire informatiesystemen hoog, en is ook splitsbaarheid erg lastig te realiseren.

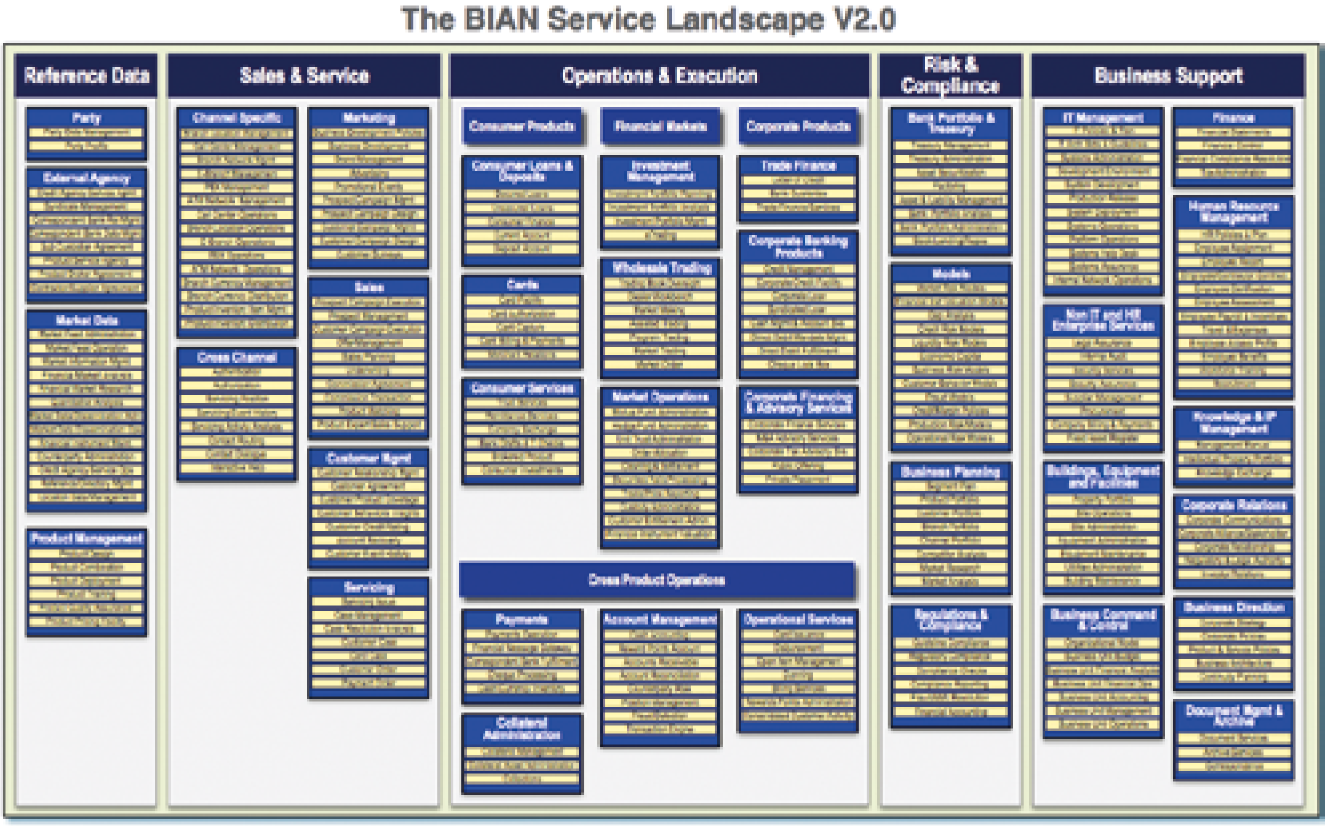
Waarom wordt Enterprise Architectuur, gegeven alle beloften, dan toch nog onvoldoende gebruikt? Redenen hiervoor, zijn:

1. Opportunisme van de 'business': veelal door omstandigheden gedreven worden er " quick and dirty" informatiesystemen ontwikkeld die niet aan de EA voldoen en die meestal een langer bestaan leiden dan oorspronkelijk was voorzien. Het zijn vaak deze systemen die de meeste problemen veroorzaken.
2. Backlog: er is al gewezen op de legacyproblematiek van banken. Het kost veel tijd en inspanning om oude systemen op te ruimen.
3. Nodeloze complexiteit: er heerst soms een sfeer van mystiek rond Enterprise Architectuur die het nodeloos ingewikkeld maakt, en waardoor de mensen die het zouden moeten begrijpen dat onvoldoende doen. Ook zijn de programma's die Enterprise Architectuur implementeren vaak groot en complex, wat het risico op mislukking vergroot.
4. Onvoldoende overzicht: mede door de complexiteit en de schaal van informatiesystemen ontbreekt het overzicht om daadwerkelijk een duidelijke 'landkaart' te ontwikkelen. Resultaat is vaak een zeer complex diagram, dat niemand meer begrijpt.
5. Mandaat: de medewerkers in de Enterprise Architectuur functie ("architecten") hebben onvoldoende mandaat van de organisatie om daadwerkelijk "compliance" met de Architectuur te realiseren. Soms zijn architecten onvoldoende in staat (het belang van) EA over te brengen
6. Contracten en Service Level Agreements: leveranciers zijn soms niet in staat om aan EA te voldoen, of willen daar niet aan voldoen, bijvoorbeeld omdat kostenredenen worden aangevoerd. Tot voor kort waren er geen standaarden waaraan leveranciers of banken zich aan kunnen of moeten houden.
7. Elke bank heeft in het verleden het wiel opnieuw proberen uit te vinden, onder de aanname dat bankprocessen sterk van elkaar verschillen. In werkelijkheid is dit natuurlijk niet zo. Het heeft echter wel geleid tot geldverslindende programma's, die bij de hogere echelons in een bank tot allergie en nervositeit ten opzichte van IT hebben geleid.

De laatste twee redenen hebben geleid tot het besef, dat er behoefte is aan een standaard op het gebied van Enterprise Architectuur voor banken. Deze standaard is recentelijk ontwikkeld door het Banking Industry Architecture Network (BIAN), dat door een aantal grootbanken, samen met enkele IT-leveranciers, is opgericht[29]. In Nederland zijn ABN AMRO, ING en Rabo Bank lid van BIAN, dat verder nog een aantal Europese, Aziatische en Amerikaanse banken tot zijn snel uitbreidende ledenkring mag rekenen. De standaard, het zogenaamde BIAN model, beschrijft alle diensten die een bank biedt, inclusief de IT-ondersteuning die hiervoor nodig is. Voordeel van een dergelijke standaard, is dat banken niet zelf het wiel opnieuw hoeven uit te vinden. Dit verlaagt niet alleen kosten, maar verhoogt ook de kwaliteit van het IT-landschap, en bijvoorbeeld ook de integreerbaarheid en splitsbaarheid ervan. Afbeelding 1 toont het gehele model (op het hoogste abstractieniveau).

[29] Voor meer informatie, zie: www.bian.org

Afbeelding 1 BIAN-Model



Splitsingsprincipes

Ten aanzien van splitsing moet een Enterprise Architectuur prioriteit geven aan de navolgende drie principes. Dit betekent dat alle informatiesystemen van een bank zodanig zijn gestructureerd en ingericht, dat zij aan deze principes voldoen. Merk op dat de principes nog verder kunnen worden "uitgerafeld" – om complexiteit zo veel mogelijk te vermijden, geven wij ze op een geaggregeerd niveau weer.

We hebben ernaar gestreefd het aantal principes te minimaliseren. Dit betekent niet dat we aanvulling of verfijning van bovengenoemde drie principes ontraden – in de praktijk hanteren banken veelal meer principes. Een zo kleine mogelijke set komt de duidelijkheid, en ook het gebruik en acceptatie van de principes ten goede.

Principe 1: Compartimentalisatie van informatiesystemen.

De achtergrond van dit principe is, dat bedrijfsfuncties zo onafhankelijk mogelijk van elkaar moeten kunnen opereren, en dat het informatiesysteem van de ene functie niet interfereert met dat van de andere functie. De bank definieert haar bedrijfsfuncties zo specifiek mogelijk, en definieert ook de relaties tussen die bedrijfsfuncties zo specifiek mogelijk. De informatiesystemen van een bedrijfsfunctie ondersteunen geen andere bedrijfsfuncties, maar communiceren (via zogenaamde "services") en wisselen gegevens uit met informatiesystemen van andere bedrijfsfuncties – ze zijn gecompartimentaliseerd. Compartimentalisatie wordt in de praktijk bereikt door onder andere:

- Virtualisatie van informatiesystemen, wat erop neerkomt dat gebruikers op een gecontroleerde manier apparatuur en programmatuur met elkaar delen. Speciale programmatuur (virtualisatiesoftware) zorgt voor de compartimentalisatie, waarbij onder ander autorisatie en authenticatie een belangrijke rol spelen.
- Het "service-georiënteerd" beschouwen en ontwikkelen van informatiesystemen. Met "service-oriëntatie" wordt bedoeld: het denken in de diensten die informatiesystemen aan gebruikers en aan elkaar moeten leveren (en waar ze dus ook gebruik van maken)
- Het ontwikkelen van informatiesystemen met behulp van componenten, met duidelijk omschreven functionaliteit. Een component levert een duidelijk omschreven dienst. Componenten zijn gestandaardiseerd en gedocumenteerd en kunnen worden hergebruikt.
- Gelaagdheid van informatiesystemen, waarbij bijvoorbeeld de presentatie van gegevens gescheiden is van de verwerking van gegevens.

Een prettig bijeffect van compartimentalisatie is reductie van complexiteit, wat op zichzelf al splitsing vereenvoudigt. Daarnaast wordt het aantal koppelingen (interfaces) tussen systemen vermindert, waardoor het onderhoud eenvoudiger wordt. Compartimentalisatie staat of valt bij het goed nadenken over Enterprise Architectuur, en ook bij het goed gedocumenteerd houden van de Enterprise Architectuur.

Principe 2: Gegevens hebben één eigenaar, die verantwoordelijk is voor de opslag, beschrijving, terbeschikkingstelling en vernietiging van de gegevens.

Dit principe moet de kwaliteit van de gegevens van een bank borgen, bijvoorbeeld het voorkomen van inconsistenties en gegevensonbetrouwbaarheid veroorzaakt door het kopiëren van gegevens en het vervolgens bewerken van die kopieën. De gegevens-eigenaar is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens. Gegevenskwaliteit is cruciaal bij een eventuele splitsing. In het geval van een splitsing van een informatiesysteem als gevolg van afwikkeling kunnen zich twee gevallen voordoen:

- De gesplitste eenheden maken geen onderdeel meer uit van dezelfde holding. Er wordt expliciet een vooraf bepaalde kopie gemaakt van de gegevens ten behoeve van de af te splitsen eenheid. In de af te splitsen eenheid geldt vervolgens weer principe 2.
- De gesplitste eenheden maken onderdeel uit van dezelfde holding. In dat geval kunnen ze gebruikmaken van dezelfde gegevens, en geldt principe 2 onverkort.

Principe 3: Een informatiesysteem heeft één eigenaar, die verantwoordelijk is voor zowel de kwaliteit van het informatiesysteem en zijn componenten, als de kwaliteit van de diensten die het informatiesysteem levert.

Door toepassing van principe 3 wordt bereikt dat het duidelijk is, wie verantwoordelijk is voor een informatiesysteem. Bij een eventuele splitsing is deze duidelijkheid cruciaal. Ook indien niet gesplitst wordt is het van belang dat een informatiesysteem een eigenaar heeft, met een budget om het informatiesysteem op een zodanig niveau te brengen en te houden, dat bedrijfsprocessen optimaal worden ondersteund, en dat splitsing mogelijk is. Overigens is dit ook één van de leidende principes van Sarbanes-Oxley (SOX).

Randvoorwaarden

Eerder in deze tekst hebben wij reeds aangegeven dat veel banken Enterprise Architectuur, inclusief splitsingsprincipes, al toepassen, en er ook speciale rollen, functies en processen voor hebben gedefinieerd. Wij pleiten ervoor om de Enterprise Architectuur functie een sterke positie in de bank te laten innemen. Dit houdt in, dat:

- De medewerkers in de functie (de architecten) beschikken over uitstekende inhoudelijke en communicatieve vaardigheden. Ze kennen het bankbedrijf, de informatiesystemen van de bank en de voor de bank relevante informatietechnologie, en kunnen die kennis in woord en geschrift op een heldere wijze overbrengen. Ze zijn in staat om een Enterprise Architectuur in begrijpelijke taal en/of modellen vast te leggen, en kunnen ook het belang van Enterprise Architectuur goed duidelijk maken.
- De functie rapporteert aan het hoogste managementniveau in de bank. Enterprise Architectuur betreft de gehele bank en de informatievoorziening van de bank – het is dus van belang dat die brede scope tot uitdrukking komt in het gewicht van de functie in de organisatie. De functie heeft niet alleen een nauwe relatie met IT in het bijzonder, maar ook met de operatie van de bank in het algemeen, en met de functie risicomanagement. Een hechte band met de COO en de CRO, naast de relatie met de CIO, ligt dan ook voor de hand.
- De Enterprise Architectuur functie heeft de bevoegdheid om de huidige en toekomstige informatievoorziening te toetsen aan de Enterprise Architectuur. De functie heeft tevens de bevoegdheid om in het geval van non-compliance te escaleren naar het hoogste niveau, met de verplichting om aan te geven welke maatregelen genomen moeten worden om non-compliance op te heffen. De bevoegdheid strekt zich ook uit tot leveranciers – contractueel moet worden vastgelegd dat leveranciers zich conformeren aan de Enterprise Architectuur.
- Het verdient aanbeveling om de accountability voor de Enterprise Architectuur functie bij één persoon te laten rusten: de Chief Enterprise Architect.

Maatregelen

Naar aanleiding van het bovenstaande stellen wij de volgende maatregelen voor om splitsbaarheid van bancaire informatiesystemen te vergroten.

1. Een belangrijk middel om splitsbaarheid te waarborgen is Enterprise Architectuur. Zorg op zijn minst voor een aantal heldere principes, waarbij de set principes zoals in deze nota uiteengezet als minimum gelden. Sluit aan bij een industrie-standaard op dit gebied – BIAN lijkt voor de hand te liggen.
2. Verstevig de Enterprise Architectuur functie in de bancaire instelling door een Chief Enterprise Architect aan te stellen met kennis van de bancaire business én overzicht van het IT-landschap van de bank.
3. Laat deze Chief Enterprise Architect rapporteren aan de hoogste besturingslaag van de bank.

4. Geef de Chief Enterprise Architect de verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor in ieder geval de splitsbaarheid[30] van het IT-landschap.
5. Geef de Chief Enterprise Architect de bevoegdheid en de middelen om wijzigingen en nieuwe ontwikkelingen in het IT-landschap van de bank te beoordelen, van commentaar te voorzien en, indien nodig, te stoppen.
6. Geef de Chief Enterprise Architect de bevoegdheid en de middelen, waaronder een aantal enterprise architecten met uitstekende communicatieve vaardigheden en ervaring in het bankwezen om zelfstandig activiteiten te initiëren die de splitsbaarheid van het IT-landschap bevorderen.
7. Vergroot kennis en vaardigheden van de toezichthouders op het gebied van Enterprise Architectuur. Dit geldt zowel voor risicomanagement, de RvC als DNB. Geconstateerd is, dat laatstgenoemde weinig tot geen capaciteit heeft om een Enterprise Architectuur te toetsen. Daarnaast ontbreekt momenteel een referentiemodel op basis waarvan kan worden getoetst. Het eerder genoemde BIAN-model kan de rol van referentiemodel vervullen.

Merk op dat deze maatregelen niet alleen gunstig zijn voor de splitsbaarheid, maar ook de kwaliteit en onderhoudbaarheid van informatiesystemen in het algemeen vergroten.

[30] En uiteraard hiermee en onderling samenhangende kwaliteitsaspecten, zoals onderhoudbaarheid, beveiligbaarheid, reductie van complexiteit, en beschikbaarheid.